

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA MÉDIATION
ET
LES BONS OFFICES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

Eugène-J. MÉLIK

PARIS

LIBRAIRIE MARESCQ AINÉ

A. CHEVALIER-MARESCQ & C^{ie}, ÉDITEURS

20, RUE SOUFFLOT, 20

—
1900

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA MÉDIATION ET LES BONS OFFICES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

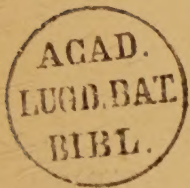
Sera présenté et soutenu le Jeudi 26 Avril 1900, à 1 heure.

PAR

Eugène-J. MÉLIK

Président : M. L. RENAULT, professeur.

Suffragants { *MM. LESEUR, professeur.*
PIÉDELIEVRE, professeur.



PARIS

LIBRAIRIE MARESCQ AINÉ

A. CHEVALIER-MARESCQ & C^{ie}, ÉDITEURS

20, RUE SOUFFLOT, 20

—
1900

A MA MÈRE

INTRODUCTION

Dans les sociétés d'individus où il n'y a ni organisation, ni administration de la justice et où le pouvoir de contrainte de la part d'autorités n'existe pas, les contestations entre particuliers se vident au moyen de ce que les Allemands appellent le *faustrecht*, c'est-à-dire au moyen de la justice privée : chacun est juge de sa propre cause.

Or, c'est précisément ce qui arrive aujourd'hui dans les sociétés de nations. Comme il n'y a pas au-dessus d'elles un pouvoir constitué avec mission de trancher les différends qui pourraient, à un moment donné, les séparer, il s'ensuit que chaque Etat est juge en sa propre cause et exécuteur de sa propre sentence. Chaque Etat a le droit d'imposer sa volonté et, par conséquent, *le droit de faire la guerre*.

La guerre est, en d'autres termes, une solution normale des conflits internationaux.

Voilà la situation de fait. Il ne faut pas pourtant conclure de là, je me hâte de l'ajouter pour l'honneur des principes, à l'absence complète d'un droit

véritable entre les nations. Ce droit, qui consiste dans le respect de la personnalité d'autrui, existe entre les Etats comme entre les individus ; et a existé avant l'organisation des nations comme il a existé aussi avant la constitution des sociétés.

« Dès qu'il y a eu deux hommes en présence », dit mon maître, M. L. Renault, dans son *Introduction à l'Etude du Droit International* « chacun a eu droit au respect de son individualité, chacun a eu la faculté de développer librement son activité, mais à la charge de ne pas entraver la liberté de l'autre. Quoiqu'il n'y eût pas de société organisée, pas de code, pas de tribunaux, pas de gendarmes, celui qui a tué l'autre ou l'a dépouillé du fruit de son travail a violé le droit... Ce qui est vrai des individus l'est aussi des Etats. Ils ont droit au respect de leur existence, de leur indépendance ; ils ont des devoirs correspondants. Pourquoi cette forme collective de l'Etat, sous laquelle se manifeste la personnalité humaine, ne serait-elle pas matière au droit aussi bien que la forme individuelle ? Les nations sont des êtres collectifs qui, par le fait même de leur existence, sont appelés à se rencontrer dans l'exercice de leur liberté : des règles sont nécessaires pour concilier de la manière la plus équitable les droits et les devoirs de chacun d'eux » (1).

1. L. Renault, *Introduction à l'Etude du Droit International*, p. 8.

Oui, ce droit entre les nations existe ; c'est lui qui devrait tracer ces règles nécessaires pour concilier les différends internationaux. Malheureusement, il manque de sanction positive et efficace, et sa voix est souvent trop faible pour se faire entendre et pour couvrir le bruit des canons et le choc des armées.

Si la guerre est une solution normale des conflits entre les nations, il s'en faut de beaucoup qu'elle soit vue aujourd'hui avec la même faveur qu'auparavant. Même en dehors des injustices qu'elle peut favoriser — puisque chaque Etat étant juge des violations portées à ses intérêts ou à ses droits, ces violations peuvent être, en somme, aussi bien feintes que réelles : elles peuvent n'être, en effet, que des prétextes qui cachent des désirs de domination ou d'extension — ; mais, même en dehors de ces injustices, la guerre est condamnée pour le sang qu'elle verse, pour les ruines et le deuil qu'elle laisse derrière elle, pour tous les malheurs et toutes les calamités qu'elle répand.

Autrefois, la guerre mettait en présence quelques milliers d'hommes et, avant l'organisation des armées nationales, c'étaient des troupes mercenaires dont le seul métier était de se battre, sans se faire d'ailleurs trop de mal, et qui un jour pouvaient se trouver alliées après avoir été adversaires la veille ;

aujourd'hui, ce sont des peuples entiers qu'elle fait entrer dans la lutte. Autrefois, la guerre était un moyen d'enrichissement pour le vainqueur ; aujourd'hui, on s'aperçoit qu'elle rapporte toujours moins qu'elle ne coûte par les dépenses qu'elle occasionne et par la perturbation qu'elle jette dans les rapports industriels et commerciaux d'une nation. Autrefois enfin, les belligérants étaient seuls à souffrir d'un pareil état de choses, et on pouvait leur répondre qu'ils supportaient les conséquences de leur faute ; tandis qu'aujourd'hui, rien qu'à l'annonce d'une guerre et même avant l'ouverture des hostilités, les nations neutres elles-mêmes voient leur développement s'arrêter et leur prospérité diminuer.

Mais, que dire du pays vaincu qui, en quelques semaines, se trouve envahi, terrassé, saccagé, qui, mis à la discrétion du vainqueur, voit toute sa richesse et son outillage national disparaître, et qui reste ruiné pour de longues années !

Et, que dire encore de la découverte et du perfectionnement de ces engins formidables qui, de jour en jour, tendent à rendre la guerre plus cruelle et même, j'oserais le dire, plus barbare !

Tout le monde est donc d'accord, gouvernements et peuples, plutôt peuples que gouvernements, que la guerre est un désastre et un des fléaux de l'humanité. Mais peut-on la supprimer ?

Sans entrer dans des détails qui m'entraîneraient trop loin et qu'il serait hors de propos de rappeler ici, je répondrai, simplement, que c'est une question à laquelle il ne faut même pas songer. En effet, dans l'état actuel du monde, et spécialement de l'Europe; avec ces armements que tous les Etats, les plus grands comme les plus petits, poussent à outrance; avec ces millions d'hommes maintenus sous les drapeaux; avec ces charges militaires écrasantes qu'on supporte quand même et qu'on augmente tous les jours, lorsque, ceux-là même qui parlent de droit et de la force du droit, sont cependant convaincus qu'en définitive ce sera toujours le canon qui aura le dernier mot : dans ces conditions, parler de désarmement et de paix perpétuelle me semble, au moins, une contradiction.

Je n'oublie pas qu'à toutes les époques, et particulièrement dans ce siècle, il y a eu des projets de *Paix perpétuelle* et des efforts pour la rendre perpétuelle. Je sais bien, par exemple, qu'au moyen âge, lorsque la guerre était pour ainsi dire à l'état permanent, l'Eglise s'efforçait d'imposer la *paix de Dieu*, ou tout au moins la *trêve de Dieu* (1); que plus tard, dans les temps modernes, l'abbé Castel de Saint-Pierre et Kant, entre autres, publièrent, l'un

1. A. Mérignhac, *Traité théorique et pratique de l'Arbitrage international*, p. 335.

en 1717 à Utrecht, l'autre en Allemagne, en 1795, leurs *Projets de paix perpétuelle* (1); et que, à l'époque contemporaine, il y a eu, dans les divers parlements, des tentatives sérieuses pour supprimer la guerre ; que notamment Cobden et Richard en Angleterre, Sumner aux Etats-Unis, Jonassen en Suède, Cuvreur et Thonissen en Belgique, et d'autres encore, ont fait beaucoup d'efforts en ce sens et que quelques-unes de leurs propositions ont même été consacrées par des votes (2). Mais, par cela même que toutes ces propositions, ainsi votées, sont restées lettres-mortes et n'ont été suivies d'aucune application, il est amplement démontré que tout effort dans ce sens restera forcément stérile et qu'il ne faut pas espérer supprimer la guerre.

1. A. Mérignhac, *op. cit.*, p. 396 et 398.

2. L. Kamarowsky, *Le Tribunal international*, p. 274 et suiv.

Voici, d'ailleurs, à titre de document, la motion votée par le congrès des Etats-Unis d'Amérique.

Résolution votée à l'unanimité et sans débats, le 17 juin 1874, par les deux Chambres du congrès des Etats-Unis d'Amérique : « Attendu que la guerre détruit le bien-être matériel du peuple, exerce par sa tendance une influence immorale et est en contradiction avec l'opinion publique éclairée, le peuple des Etats-Unis, en personnes de ses représentants au congrès, recommande de la remplacer par un tribunal arbitral et d'insérer, dès que cela serait possible, dans les traités à conclure avec les gouvernements étrangers, une clause tendant à ce qu'aucune partie ne déclare la guerre à l'autre jusqu'à ce que des efforts aient été faits d'écarter tous les motifs invoqués de réclamations au moyen d'un arbitrage impartial. »

Ce ne sera pas d'ailleurs du jour au lendemain, et par des dispositions législatives, qu'on pourra jamais y parvenir. Pour que la guerre disparaisse, il faut qu'elle devienne inutile. Or, cela n'est pas encore arrivé.

Tout ce que l'on peut faire, dans l'état actuel, c'est de chercher à la rendre plus rare, c'est de multiplier les tentatives amiables, c'est, en d'autres termes, d'employer tous les moyens de solution pacifique des conflits internationaux.

..

D'après Grotius, il y a trois moyens d'éviter la guerre qui se rangent parmi les tentatives amiables. « *Tres autem sunt modi, quibus vitari potest, ne controversia in bellum erumpant. Primum est colloquium... alterum est inter eos, qui communem judicem nullum habent, compromissum... tertia ratio est per sortem* » (1). Ce sont donc les conférences amiables entre les parties qu'un différend sépare, le compromis et le sort.

Il est vrai que deux de ces moyens, le sort et les conférences amiables, n'ont jamais donné, à l'époque où écrivait Grotius et même avant lui, de bien bons résultats. Ils ont été cependant quelquefois employés.

1. Grotius, *De jure belli ac pacis libri tres*, l. II, chap. XXIII, §§ 7, 8 et 9.

Ainsi, pour parler du sort, nous rappellerons qu'on s'en est servi à diverses reprises, notamment dans des contestations relatives à des partages ou à des questions de préséance. L'histoire nous apprend, par exemple, qu'en 1608 l'empereur recommandait à la diète impériale de trancher par le sort le rang des princes qui étaient en conflit de préséance, et qu'en 1709, lors d'un voyage à Berlin, les rois de Pologne et de Danemark tirèrent au sort pour savoir qui passerait, la première fois, le premier, sauf à alterner.

Une autre pratique du moyen âge qui se rapproche de la précédente, en ce qu'elle fait dépendre du hasard la solution des conflits internationaux, c'est le *combat singulier*, usité surtout par les rois pour éviter une bataille générale, et qui, conforme aux mœurs chevaleresques de l'époque, était entouré de toutes les conditions d'un duel régulier. Mais, il faut bien l'ajouter, cette pratique ne tarda pas à disparaître avec les mœurs qui l'avaient fait naître, si bien que, lorsque dans les temps modernes François 1^{er} provoqua Charles-Quint, et le roi Charles de Suède, Christian IV de Danemark, ces provocations restèrent sans réponse, et lorsqu'enfin — et c'est la dernière provocation mentionnée dans l'histoire — Gustave IV provoqua Napoléon 1^{er}, sa tentative parut, tout simplement, ridicule.

Il est évident que ces deux moyens, le sort et le duel, qui dépendent du seul hasard, sont très imparfaits et trop peu sérieux pour qu'on leur confie la solution de litiges touchant à l'honneur, à l'indépendance, à l'intégrité des nations, toutes les questions graves, en somme, que soulève la vie internationale des peuples. C'est pourquoi ils ont été abandonnés de bonne heure.

On peut dire la même chose, quoique pour des raisons différentes, des conférences amiables. Ces conférences correspondent à ce qu'on appelle, de nos jours, les négociations directes entre les parties en litige, négociations qui se poursuivaient directement entre les princes.

Or, à l'époque dont parle Grotius, les entrevues étaient si difficiles, elles étaient entourées de tant de précautions et, malgré cela, elles inspiraient si peu de confiance que, vraiment, on ne saurait voir en elles un mode normal de régler les conflits entre les nations. De plus, dans le système de l'époque, monarchique ou féodal, la possession de la personne du prince, sur qui tout repose, présentait un énorme avantage. C'est une raison pour laquelle, même avec les précautions les plus minutieuses et même avec des saufs-conduits, les princes ne voulaient pas se hasarder. Les mésaventures comme celles de Louis XI à Péronne, se trouvant à la merci du

duc de Bourgogne qui, ainsi que le raconte un célèbre chroniqueur de l'époque, à la nouvelle du soulèvement des Liégeois « estoit terriblement esmeu contre le Roy, et le menaçoit fort : et croy veritablement que, si à cette heure là il eut trouvé ceux à qui il s'adressoit, prests à le conforter ou conseiller de faire au Roy une mauvaise compagnie, il eut esté ainsi fait : pour le moins eut esté mis en cette grosse tour » (1) ; le souvenir de l'assassinat de Jean-sans-Peur et d'autres exemples encore n'étaient, certes, pas faits pour inspirer confiance.

En outre, quand ces conférences ou entrevues de princes ne tournaient pas mal elles étaient, tout au moins, stériles par leurs résultats. Rien n'est plus instructif à cet égard que les exemples cités par Philippe de Comines, très connaisseur en cette matière puisqu'il avait été l'intime de deux ducs de Bourgogne et de Louis XI, le plus fin diplomate de son siècle, et les preuves qu'il en donne dans tout un chapitre de ses *Mémoires* où il s'attache à démontrer que « lorsque deux grands princes s'entrevoient pour cuider appaiser différends, telle vuë est plus dommageable que profitable » (2).

Par conséquent le sort aussi bien que les conférences amiables entre les parties en litige n'étaient

1. Philippe de Comines, *Mémoires*, l. II, chap. VII.

2. Philippe de Comines, *op. cit.*, l. II, chap. VIII.

ni d'un usage fréquent, ni d'une utilité bien grande.

Il n'en était pas de même du *compromissum*, compromis, terme par lequel Grotius comprenait à la fois l'interposition des bons offices, la médiation et le compromis proprement dit ou l'arbitrage. Mais n'anticipons pas.

..

Aujourd'hui, les moyens pour résoudre pacifiquement les conflits internationaux sont, tous, *diplomatiques*. « La diplomatie, dit M. Kamarowsky, apparaissant comme un porte-voix des intérêts politiques de l'Etat, a frayé, pour une grande part, un passage au droit international. La première, elle a réveillé dans la sphère politique et développé dans les peuples de l'Europe la conscience de la communauté et de la solidarité des intérêts. Elle a élaboré, pour les cas d'hostilités, un certain système pour les examiner et les résoudre pacifiquement et introduit dans la politique des Etats quelques formes collectives de solution de leurs différends » (1).

On ne connaît pas encore, comme étant d'une application générale et obligatoire, ce que le comte Kamarowsky appelle les *moyens juridiques* mis en mouvement par des *organes* qui ont « comme dans

1. L. Kamarowsky, *op. cit.*, p. 74.

tout ordre juridique, un double but : 1° rechercher et exprimer le droit ; 2° le réaliser dans la pratique » (1).

Nous avons d'ailleurs vu qu'une pareille chose, pour le moment du moins, est impossible à mettre en pratique. C'est pourquoi, au lieu de courir après des moyens irréalisables ou, tout au moins, difficiles à accomplir dans l'état actuel du monde, la tâche des adversaires de la guerre devrait être de généraliser et de développer ceux que, l'expérience et la pratique des peuples, mettent à notre disposition — c'est-à-dire les moyens diplomatiques.

Quels sont ces moyens ? Ce sont, d'après l'opinion admise par la plupart des publicistes, les négociations directes — qui, avec le développement de la civilisation et des relations internationales, ont pris une toute autre importance qu'au moyen âge — les bons offices, la médiation et l'arbitrage.

Tous ces moyens ont, d'une façon générale, ce caractère distinctif de dénoter de la part des parties, lorsqu'elles sont de bonne foi, le désir d'éviter un conflit sérieux, en abandonnant quelques-unes de leurs prétentions, et un esprit de modération qu'il faut encourager et qu'il faut souhaiter voir se généraliser.

1. L. Kamarowsky, *op. cit.*, p. 105 et suiv.

De plus, ces moyens présentent encore l'avantage de fournir une garantie sérieuse en faveur de la paix.

..

De ce qui précède, et même en absence de toute notion préalable à leur sujet, on peut se rendre facilement compte du rôle et de l'importance de la médiation et des bons offices en droit international, s'il est vrai, ainsi que nous venons de le dire et comme nous tâcherons de le prouver, que ce sont des moyens destinés à résoudre pacifiquement des difficultés qui, autrement, dégénéreraient en conflits armés.

Nous irons même plus loin, et sans vouloir anticiper, nous dirons que, de tous les moyens pacifiques, ce sont, certes, les plus utiles et les plus importants, autant par leur objet que par leur élasticité et leur facilité à s'adapter à toutes les circonstances.

..

Maintenant, que notre sujet est délimité et que nous l'avons mis, pour ainsi dire, dans son cadre, nous allons indiquer la manière dont nous entendons le traiter.

Nous montrerons, dans une première partie, l'état actuel de la doctrine, les controverses les plus saillantes et les opinions les plus autorisées en ce qui

concerne la médiation et les bons offices. Dans une seconde partie, nous étudierons quelques exemples d'applications théorique et pratique choisis, de préférence, dans l'histoire contemporaine des peuples de l'Europe. Enfin, n'oubliant pas que la conférence de la paix, de l'année dernière, s'est occupée du règlement pacifique des conflits internationaux, nous verrons si la Convention de la Haye qui en est résultée a apporté quelques modifications ou quelques vues nouvelles aux idées que nous avions sur la médiation et les bons offices, si, en d'autres termes, elle a innové en cette matière — et quelles sont ces innovations. Ceci fera l'objet d'une troisième partie et rajeunira, en même temps, notre étude en lui donnant un regain d'actualité.

PREMIÈRE PARTIE

Théorie de la Médiation et des Bons Offices

CHAPITRE PREMIER

LES BONS OFFICES

Il y a des auteurs qui traitent, dans un même chapitre, des bons offices et de la médiation. Quoique, il est vrai, la différence entre ces deux moyens d'action ne soit pas bien sensible et que la diplomatie les ait souvent confondus, ainsi que nous le verrons par la suite, il est bon cependant, au point de vue du droit, de maintenir cette différence.

Seulement, pour ne pas nous répéter, nous serons obligé, ainsi que nous l'indiquerons à l'occasion, de placer dans le chapitre consacré à la médiation, qui est d'une application plus importante, ceux des développements qui se rapportent également à la médiation et aux bons offices.

§ 1.

Lorsque deux ou plusieurs puissances, à la suite d'un différend qui les sépare et qu'elles ne sont pas parvenu à aplanir, se trouvent à la veille de commencer les hostilités, et qu'une autre puissance, étrangère à ce différend, intervient auprès d'elles à l'effet de les engager à s'entendre et à résoudre pacifiquement les difficultés, et se met à leur disposition dans ce but, on dit qu'elle *propose ses bons offices*.

Le rôle de la puissance qui prête ses bons offices est celui d'un simple intermédiaire qui ne s'engage à rien et qui n'engage personne. Tout ce qu'elle peut et tout ce qu'elle doit faire, c'est de disposer les parties en litige à s'entendre, c'est de préparer le terrain de l'entente, c'est de mettre les négociateurs en présence et, par les sages conseils qu'elle a inspirés à l'un, par les avertissements qu'elle a donnés à l'autre, de les déterminer à arriver à un arrangement amiable, à une transaction.

Mais, une fois qu'elle a jeté les bases de l'entente et que les parties mises en présence, grâce à ses soins, ont consenti à nouer ou à renouer des négociations précédemment engagées, son rôle est terminé. Elle ne prend plus aucune part à des négociations qui se poursuivent sans elle ou, du moins, sans

qu'elle y participe directement. Et c'est là, disons-le en passant, une différence notable entre les bons offices et la médiation, ainsi que nous aurons l'occasion de le constater par la suite.

Une question importante en cette matière et dont il faut tenir grandement compte, est l'autorité morale et le prestige de l'Etat qui propose ses bons offices. Il est certain, par exemple, que si ce prestige et cette autorité morale sont grands, il y aura plus de chance pour que ses conseils soient acceptés et pour que les propositions, les réponses, les tempéraments et les mesures qu'il proposera, à l'une ou l'autre partie, soient pris en considération et aboutissent, finalement, à un arrangement amiable.

Mais, pour que cette autorité morale se maintienne jusqu'à la fin, le premier devoir de l'Etat qui offre ses bons offices est d'être impartial. Il doit prouver qu'il n'agit que par bienveillance et par amitié pour les deux parties en litige, et dans le seul intérêt du maintien de la paix. Il ne doit pas avoir l'air de favoriser l'une des parties au détriment de l'autre, ni même encourager secrètement ses prétentions ; à plus forte raison ne devra-t-il avoir aucune arrière-pensée d'intérêt propre et particulier, aucune vue intéressée. Il est évident encore, qu'il doit être prudent, conciliant, modéré, et qu'il doit surtout éviter d'éveiller les susceptibilités de l'une

ou l'autre partie. Autrement, ce serait faire échouer, presque de gaieté de cœur, des tentatives déjà commencées.

Les bons offices peuvent être spontanés : c'est le cas où une puissance neutre, étrangère au débat qui sépare, à un moment donné, deux ou plusieurs autres Etats, offre, de son propre mouvement, sans qu'elle soit incitée par personne et dans le seul but d'éviter la guerre ou d'y mettre fin si elle a déjà commencé, d'employer tous ses efforts pour amener la conclusion d'un arrangement pacifique. Cette forme est même, dans bien des cas, préférable puisqu'il arrive quelquefois que des Etats entre lesquels existe un conflit se croient empêchés, par une sorte de point d'honneur souvent mal compris, de renouer des négociations par la voie directe, aucun de ces Etats ne pouvant ou ne voulant faire les premières avances.

Les bons offices, ainsi offerts, peuvent être refusés, soit par l'une, soit par les deux parties en litige, sans que ce refus soit considéré comme une offense. Il est vrai que ce refus peut souvent cacher une intention bien arrêtée de ne se prêter à aucun arrangement amical ; mais, c'est là un acte purement politique, dont la responsabilité demeure, toute, à la charge de celui qui l'accomplit.

Le refus des bons offices n'est plus possible lorsque les parties se sont engagées d'avance à les

accepter, comme cela a eu lieu par le traité de paix signé à Bâle le 16 germinal an III (5 avril 1795) entre la République française et le roi de Prusse, dont l'article 11 était ainsi conçu : « La République française accueillera les bons offices de S. M. le Roi de Prusse en faveur des Princes et Etats de l'Empire germanique qui désireront entrer directement en négociation avec elle, et qui, pour cet effet, ont déjà réclamé ou réclameront encore l'intervention du Roi... » (1)

Il peut encore arriver que les bons offices soient demandés ou que les Etats en conflit soient, par suite d'un traité, invités à les requérir, ainsi que nous le verrons un peu plus loin en étudiant le vingt-troisième protocole du Congrès de Paris de 1856 et la Convention de Berlin de 1885.

Il peut enfin arriver qu'une puissance soit obligée de prêter ses bons offices à la suite d'engagements pris ou à la suite d'une promesse comme celle qui a été donnée par l'empereur Napoléon dans une convention signée à Dresde le 22 juillet 1807 entre la France et la Saxe, pour la remise du duché de Varsovie au roi de Saxe. L'article 11 de ce traité s'exprimait en ces termes : « S. M. l'Empereur Napoléon promet de joindre ses bons offices aux démarches que

1. M. de Clercq, *Recueil des Traités de la France*, tome I, page 232.

fera S. M. le roi de Saxe vis-à-vis de la Cour de Rome, à l'effet de conclure un concordat qui règle la circonscription des diocèses et les divers détails de police ecclésiastique dans le duché de Varsovie » (1).

§ 2.

De ce qui précède, il résulte que les bons offices, s'ils se bornent à des efforts pour ramener l'entente entre des nations qu'un différend sépare, sont un procédé qui n'a rien d'hostile. Qu'il soit inspiré par un sentiment d'humanité et par le désir, bien légitime d'ailleurs, de mettre fin ou de prévenir les malheurs d'une guerre ; ou qu'il le soit par le soin de sa propre sécurité et de ses intérêts matériels compromis, ce procédé, est, de toutes façons, un *acte amical* et doit être considéré comme tel.

Je laisse entièrement de côté l'hypothèse où l'offre des bons offices serait uniquement inspirée par l'intérêt de la puissance intervenante ce qui serait plutôt de nature à accélérer la guerre qu'à l'éviter. Dans ce cas, les belligérants ne pourront se faire aucun scrupule à ne pas l'écarter, et personne ne saurait les en blâmer.

S'il en est ainsi, s'il est vrai que les bons offices

1. M. de Clercq, *op. cit.* tome II, p. 225.

sont un acte amical, il semble que chaque Etat ait non-seulement le droit mais qu'il ait encore le devoir, dès qu'une guerre serait sur le point d'éclater, de les offrir aux puissances en litige. Ce devoir, d'ordre tout à fait moral, découlerait de la vie en commun des peuples et correspondrait au devoir qu'a tout individu vivant en société de s'interposer entre deux hommes qui sont sur le point d'en venir aux mains.

Pour Bulmerincq, par exemple « les bons offices requis par le droit des gens ne constituent point un service d'ami qui puisse être à volonté rendu ou refusé, mais bien un devoir, imposé par la communauté internationale » (1). Nous dirons volontiers avec M. Rivier que « cette manière d'envisager les bons offices n'est pas encore admise généralement » mais nous nous garderons bien d'ajouter avec lui qu'« il faut s'en féliciter. »

En effet, si l'on maintient les bons offices dans les limites que nous leur avons tracées et avec le caractère que nous leur avons assigné, s'ils se bornent à être des démarches amicales et, en quelque sorte, officieuses en vue d'amener l'entente entre deux ou plusieurs nations, et s'ils n'engagent en rien la responsabilité des Etats, il n'y a aucun inconvénient, mais absolument aucun, pour l'Etat qui fait ces

1. Cité par Alphonse Rivier, *Principes du Droit des gens*, tome II, p. 162.

démarches, de les faire toutes les fois qu'on se trouve à la veille d'une guerre.

Même si elles n'aboutissent pas, ces démarches ne restent pas inutiles. Elles servent à placer dans une mauvaise posture devant l'opinion publique et devant les Etats neutres, la puissance qui, sans motifs légitimes, les aura repoussées. Et comme, d'une part, le traité de paix qui couronnera la guerre et consacrera le droit du plus fort devra entrer dans les rapports généraux des Etats ; et que, d'autre part, l'opinion publique devient de jour en jour une puissance avec laquelle il faut compter, il s'ensuit que les Etats regarderont à deux fois, ayant de refuser des bons offices loyalement et dignement présentés.

Il n'y a rien dans ce principe qui porte atteinte aux prérogatives des puissances neutres : si leurs bons offices sont refusés, ce n'est pas une offense portée à leur prestige ; s'ils échouent, leur responsabilité n'est en rien engagée. Et, pourtant, admettre ce principe c'est faire réaliser à la cause de la paix un immense progrès.

Nous bornons là pour le moment, les développements sur ce point, par ce que nous comptons traiter, dans un chapitre à part, le *devoir* de médiation qui s'en rapproche beaucoup (1).

* 1. Nous croyons intéressant de mettre sous les yeux du lecteur les articles du *Droit International Codifié* de Pasquale

Fiore, relatifs aux bons offices qui sont, à notre avis, l'exposé le plus complet sur la matière :

Article 803. — Dès que surgit un désaccord entre deux ou plusieurs Etats, c'est un devoir d'humanité et un acte de sage politique pour tous les gouvernements et pour chacun d'eux en particulier d'exercer une action diplomatique pour arriver à la solution du conflit par la voie d'une négociation et d'une discussion pacifique.

Article 804. — Chaque gouvernement peut, sans en être requis, offrir spontanément ses bons offices pour la solution d'un litige divisant deux ou plusieurs Etats ; il peut user de son autorité et de son influence morale pour aplanir les difficultés et amener les parties à un accord amical ou à une transaction honorable.

Article 805. — Les bons offices spontanément offerts par un gouvernement ne peuvent, en règle générale, être refusés sans motifs légitimes. Lorsqu'ils ont été acceptés, chacun des Etats intéressés doit communiquer à la puissance qui s'est entremise les documents ou notes concernant l'objet de la contestation et en général tout ce qui peut servir à éclairer le débat en faisant connaître les raisons sur lesquelles il entend étayer ses prétentions.

Article 806. — Le refus opposé par un gouvernement d'accepter les bons offices d'un autre fera raisonnablement présumer chez lui l'intention de se refuser à une solution amicale. Il sera considéré toujours comme l'acte d'une politique mal inspirée.

Article 807. — L'Etat qui aura offert ses bons offices devra agir vis-à-vis de l'une et de l'autre des parties litigantes dans un esprit de conciliation et de modération, en employant son autorité morale à faciliter une transaction sur quelque droit douteux. Il ne pourra prétendre imposer à l'une ou à l'autre une acceptation blessante pour sa dignité ou préjudiciable à son honneur.

La plus rigoureuse impartialité sera son premier devoir.

CHAPITRE II

LA MÉDIATION

§ 1.

Une puissance est médiatrice lorsque, d'accord avec les Etats qu'un conflit sépare, elle s'efforce de trouver la solution pacifique qui préviendra ce conflit ou y mettra fin.

Pour que la médiation se produise, il faut, en dehors du consentement du médiateur, celui des deux parties en litige ; il faut, en d'autres termes, que le médiateur soit, en quelque sorte, investi par les deux parties contendantes du soin de rechercher la solution qui pourra être acceptée par toutes les deux. Et c'est une raison pour laquelle le rôle du médiateur est plus important que celui de l'Etat qui interpose ses bons offices, parce qu'il possède la confiance des deux parties et parce qu'il prend, ainsi que nous allons le voir, une part plus active à leurs délibérations.

En effet, à la différence de ce qui arrive pour les

bons offices, le médiateur ne se contente plus seulement de rapprocher les adversaires comme un simple intermédiaire ; il participe aux négociations jusqu'à leur conclusion. C'est en sa présence et par son entremise que les parties fournissent leurs explications réciproques, il donne son opinion sur les propositions faites par l'une ou l'autre de ces parties, repousse celles qui lui paraissent injustes, en suggère d'autres, facilite l'accord de ces parties, conseille des adoucissements, prend enfin part à toutes les conférences et aide à la conclusion des traités.

Ainsi donc, le caractère de la médiation est plus défini, plus précis que celui des bons offices : la puissance médiatrice est une partie contractante qui prend formellement part à toutes les négociations ; et son rôle ne cesse qu'après la conclusion du traité ou après que les négociations ont complètement échoué.

Le premier devoir du médiateur, comme de celui qui prête ses bons offices, en dehors du prestige et de l'autorité morale dont il doit jouir, et grâce auxquels ses services sont acceptés, son premier devoir est d'être impartial. Il doit faire des propositions équitables d'accommodement ; et pour inspirer confiance, et pour faire accepter ses propositions, il ne doit se faire le champion d'aucune des parties. De plus, son action doit être complètement désintéres-

sée. Il doit s'appliquer sincèrement à aplanir les difficultés et à préparer les voies de la réconciliation, sans se laisser influencer par aucune idée d'intérêt personnel et sans se faire accorder aucun avantage.

L'histoire nous offre cependant des exemples de rois qui n'ont pas toujours compris ce devoir, comme notamment Joseph II. En 1769, l'empereur offrait, de concert avec la Prusse, sa médiation à la Russie et à la Turquie. Cela ne l'empêcha pas de tromper les deux belligérants à la fois : la Russie, en s'engageant envers les Turcs à enlever toutes les conquêtes que les Russes avaient faites sur eux, soit par la voie des négociations, soit par la voie des armes ; et la Turquie, en se faisant payer un subsidé de 20.000 bourses de 500 piastres chacune, pour frais de préparatifs de guerre, et en refusant de ratifier le traité de paix. Frédéric II lui-même, qui pourtant ne devait pas être trop exigeant en matière d'honnêteté politique, en resta indigné et qualifia ces négociations d'*infâmes manœuvres* et de *fourberies* (1). C'est d'ailleurs ce même Joseph II qui, quelques années plus tard, consumma le *rapt de la Bucovine*, cet acte qui fit dire à Saint-Pétersbourg que la cour de Vienne poussait un peu loin la *duplicité* et l'*avidité* et que Laurent appelle, avec juste raison, un véritable *brigandage* (2).

1. F. Laurent, *Etudes sur l'Histoire de l'humanité*, tome XI, p. 380.

2. F. Laurent, *op. cit.*, tome XI, p. 381.

Donc, pour que le médiateur ait droit à l'entière confiance des parties, sa conduite doit être, en tous points, modérée, impartiale, loyale et désintéressée. Il est bien entendu d'ailleurs que ces parties elles-mêmes doivent faire tous leurs efforts pour que la tâche du médiateur réussisse, qu'elles doivent être de bonne foi, le mettre au courant des négociations, lui communiquer sans réticences tous les documents propres à éclairer le débat, qu'elles ne doivent pas persister avec obstination dans des prétentions exagérées et qu'elles ne doivent pas entraver, par des intrigues ou par la mauvaise volonté, la réussite des négociations.

Comme le but de la médiation est d'amener à composition deux puissances par des moyens persuasifs et conciliants, en les faisant céder sur quelques-unes de leurs prétentions et en modérant leurs exigences, il s'ensuit que le rôle du médiateur n'est pas celui d'un juge, mais celui d'un véritable conciliateur. Voici comment Vattel conçoit ce rôle : « Le médiateur doit garder une exacte impartialité ; il doit adoucir les reproches, calmer les ressentiments, rapprocher les esprits. Son devoir est bien de favoriser le bon droit, de faire rendre à chacun ce qui lui appartient ; mais il ne doit pas insister scrupuleusement sur une justice rigoureuse. *Il est conciliateur, et non pas juge* : sa vocation est de procurer la

paix ; et il doit porter celui qui a le droit de son côté, à relâcher quelque chose, s'il est nécessaire, dans la vue d'un si grand bien » (1). — Ce fait que le médiateur n'est pas juge constitue, ainsi que nous le verrons plus loin, une des différences notables entre la médiation et l'arbitrage.

Il peut quelquefois arriver que le rôle de médiateur soit pris par un allié. Dans ce cas, la médiation se réduit à constater si le *casus fœderis* est véritablement arrivé, et aboutit presque toujours à une prise d'armes effective de la part de cet allié (2).

Cette hypothèse est cependant exceptionnelle, et ressemble peu à la véritable médiation qui est un acte amical pour les deux belligérants, qui ne doit jamais s'accompagner de menaces et qui n'est jamais suivi de l'emploi de la force.

On ne saurait, en effet, assez insister sur ce caractère de la médiation, qui est aussi celui des bons offices, et d'après lequel elle est un acte amical. Il faut que toutes les puissances neutres et les puissances en litige elles-mêmes en soient pleinement convaincues : pour que les unes n'hésitent pas à la proposer et pour que les autres ne craignent pas de l'accepter.

1 Vattel, *Le Droit des gens*, l. II, chap. XVIII, p. 284.

2. Vattel, par Pradier-Fodéré, *Le Droit des gens*, tome III, p. 418.

§ 2.

La médiation, comme les bons offices, peut être offerte spontanément. C'est même le cas le plus fréquent et celui qui peut rendre de plus réels services, parce que les puissances en litige, même lorsqu'elles sont désireuses de maintenir la paix, éprouvent cependant une certaine hésitation à demander la médiation d'une puissance neutre, par crainte que cette demande ne soit interprétée comme une première avance à l'égard de leur adversaire ou, tout au moins, comme un aveu d'infériorité.

Et la preuve de ce que nous venons de dire, nous la trouvons dans la pratique internationale. En effet, ainsi que nous aurons l'occasion de le voir, l'article 8 du traité de Paris de 1856 obligeait les Etats signataires et le vingt-troisième protocole du congrès de Paris les invitait simplement « en tant que les circonstances l'admettraient » à recourir à la médiation ou aux bons offices des puissances amies, tant dans leurs différends avec la Porte ottomane que dans ceux qui s'élèveraient entre eux. Or, jamais depuis cette époque, à l'occasion des conflits qui se sont produits entre les gouvernements, aucune puissance n'a rempli le vœu de l'article 8 du traité ou celui du vingt-troisième protocole, quoique cepen-

dant les circonstances l'*aient permis*, ainsi qu'on l'a vu par la suite, puisque la médiation s'est quelquefois produite. Jamais la demande de médiation n'est venue, comme l'avait stipulé le traité et le protocole de Paris, des puissances contendantes. Si la médiation s'est quelquefois produite, à l'occasion de ces conflits, c'est parce que les puissances neutres, se basant sur les stipulations du congrès de Paris, ont spontanément offert leurs bons offices ou leur médiation. C'est ce qui arriva, par exemple, en 1867, à l'occasion du conflit entre la France et la Prusse relativement à l'affaire du Luxembourg, conflit qui se termina par la conférence et le traité de Londres du 11 mai 1867 ; c'est ce qui arriva encore lors du conflit gréco-turc de 1869 qui se termina par la conférence de Paris de la même année.

Il va sans dire que cette règle n'est pas absolue et qu'il peut y avoir des cas où la médiation soit demandée. Il peut même arriver que la médiation soit demandée, non pas par les puissances contendantes, mais par une tierce puissance à une autre puissance. Seulement dans ces cas, et d'une façon générale, toutes les fois que la médiation est demandée, l'acceptation par le médiateur doit être exprimée d'une manière formelle.

L'Etat neutre qui offre sa médiation peut encore offrir de se charger, dans l'intérêt d'un des belligé-

rants, de la protection et de la représentation de ses ressortissants auprès de l'autre belligérant, sans que cette représentation soit interprétée par celui-ci comme un acte hostile à son égard. L'Etat neutre, qui entretient des relations amicales avec les deux belligérants, est mieux placé que tout autre pour se charger d'une pareille représentation diplomatique et cette charge n'a rien d'incompatible avec la fonction de médiateur.

La médiation peut, quelquefois, être acceptée sans aucune condition. En pareil cas, les belligérants se remettent à la puissance médiatrice du soin de mener à bonne fin les négociations — et c'est une preuve de plus de confiance à son égard.

Mais, il peut arriver que l'acceptation en soit conditionnelle, que le médiateur ne soit agréé que sous certaines conditions. Dans ce cas, la médiation est précédée d'un accord, d'une sorte de compromis qui lie, juridiquement, les parties.

Les conditions auxquelles une médiation peut être soumise sont bien différentes. Nous en trouvons un exemple dans le traité de paix conclu à Tilsitt, le 7 juillet 1807, entre la France et la Russie, dont l'article 13 était ainsi conçu : « S. M. l'Empereur Napoléon accepte la médiation de S. M. l'Empereur de toutes les Russies, à l'effet de négocier et conclure un traité de paix définitif entre la France et l'Angle-

terre, *dans la supposition que* cette médiation sera aussi acceptée par l'Angleterre, un mois après l'échange des ratifications du présent traité » (1).

La médiation peut être refusée, sans que ce refus puisse être considéré comme une offense. Et ce ne sont pas seulement les belligérants, ou ceux sur le point de le devenir, si la guerre n'a pas encore commencé, qui peuvent refuser la médiation si elle leur est offerte ; ce sont aussi les Etats neutres requis de la proposer qui peuvent se refuser de le faire. Ils sont libres d'accepter d'être médiateurs s'ils le veulent ; mais, malheureusement, il n'y a pas d'obligation qui les y force.

Toutefois, lorsque la médiation a été demandée par les puissances contendantes à la suite d'un accord entre elles et qu'elle a été acceptée par le médiateur ; ou lorsqu'elle leur a été offerte spontanément par une autre puissance et qu'elle a été acceptée, elle ne peut plus être, d'une façon générale, refusée sans manquer à la bonne foi et aux engagements pris.

Le refus de la médiation, sans motifs légitimes, de la part d'un Etat qui veut poursuivre par la guerre la réalisation de ses vues, est un acte purement politique qui place cet Etat en dehors du

1. M. de Clercq, *op. cit.*, tome II, p. 207.

droit des gens en temps de paix et dont il garde toute la responsabilité. C'est aux armes à décider s'il a eu, ou non, raison,

§ 3.

Les puissances qu'un différend sépare, même lorsqu'elles sont tombées d'accord sur le choix d'un médiateur ou lorsqu'elles ont accepté la médiation offerte par une tierce puissance, n'en demeurent pas moins libres d'accepter ou de rejeter, à leur gré, la transaction que celle-ci propose. C'est ce qu'on entend lorsqu'on dit que la médiation n'est pas obligatoire.

Le médiateur n'a pas le droit d'imposer par la force sa transaction ; son rôle est purement pacifique. Il ne doit pas appuyer ses conseils par des démonstrations militaires. Une médiation accompagnée de menaces de guerre devient une médiation armée qui, ainsi que nous le verrons plus loin, est un contre-sens.

D'autre part, le médiateur n'est pas tenu de garantir l'exécution de l'arrangement conclu grâce à ses soins, et en admettant que les puissances contendantes l'aient accepté. Pareille obligation ne résulte pas, pour lui, du fait que ses propositions ont été adoptées. Le médiateur ne devient garant

qu'en vertu d'un traité spécial ou bien en devenant partie, au traité conclu à la suite de sa médiation, au moyen d'un acte spécial d'accession.

Un exemple d'une pareille garantie nous est fourni par le traité de Teschen, de 1779, conclu, à l'occasion du différend né entre l'Autriche et la Prusse au sujet de la succession bavaroise, sous la médiation de la France et de la Russie. L'Impératrice de Russie et le Roi Très-Chrétien s'engagèrent, par un acte spécial et séparé du même jour, à garantir l'exécution de ce traité (1).

1. G.-F. de Martens, *Recueil de Traités*, tome II, p. 682.

Voici d'ailleurs la teneur de cet acte :

Acte de garantie des Puissances médiatrices.

La paix ayant été conclue et rétablie entre S. M. l'Impératrice-Reine et S. M. le Roi de Prusse, par la médiation de S. M. Impériale de toutes les Russies et de S. M. Très-Chrétienne, à la réquisition des deux parties belligérantes ; l'une et l'autre des dites parties désirant avec une égale sincérité, tout ce qui peut conserver et affermir la tranquillité publique, ont encore requis amialement les hautes Puissances médiatrices, de vouloir assurer par leur garantie l'exécution d'un ouvrage si désiré, et à la consommation duquel Elles ont employé des soins si efficaces. Sur quoi LL. MM. Impériale de toutes les Russies et Très-Chrétienne, animées du même désir d'assurer le repos public se sont volontiers prêtées à un moyen qui tend uniquement à un but si salulaire, et nous ayant à cet effet munis de leurs pleins pouvoirs, Nous soussignés plénipotentiaires de leurs dites Majestés, faisant les fonctions de médiateurs pour le rétablissement de la paix, déclarons et assurons que le présent Acte, en vertu de nos pleins pouvoirs, que S. M. l'Impératrice de toutes les Russies et S. M. le Roi Très-

Voici comment M. Calvo exprime l'idée que la médiation n'est pas obligatoire et que le médiateur n'est pas garant : « Lorsque le médiateur a consciencieusement fait tous ses efforts pour rétablir la bonne harmonie, pour empêcher un conflit armé ou le renouvellement des hostilités, enfin lorsqu'il a préparé une base équitable de transaction et usé de sa légitime influence pour faire prévaloir ses vues, son rôle cesse, sa mission pacifique est remplie. *Il n'a plus le droit d'imposer* ce qu'il croit juste dans la situation respective des parties au milieu desquelles

Chrétien garantissent le traité de paix qui a été conclu en date d'aujourd'hui entre S. M. l'Impératrice-Reine et S. M. le Roi de Prusse, dans toute son étendue, avec les conventions spéciales, ainsi que les Articles séparés, Acte particulier et séparé, Actes d'accession et d'acceptation, qui y sont annexés et en font partie, et toutes les conditions, clauses et stipulations, qui y sont contenues, en la meilleure forme, que faire se peut ; et que leurs dites Majestés Impériale de toutes les Russies et Très-Chrétienne, feront aussi expédier et délivrer des ratifications particulières de cet Acte de garantie.

En foi de quoi Nous avons signé le présent Acte, et y avons fait apposer les cachets de nos armes, et l'avons échangé contre les Actes d'acceptation, comme seront échangées de même les dites ratifications du présent Acte contre les ratifications des dits Actes d'acceptation, dans l'espace de trois mois, ou plus tôt, si faire se peut.

Fait à Teschen, le treize de mai, mil sept cent soixante et dix-neuf.

(L. S.) NICOLAS prince REPNIN (L. S.) le baron DE BRETEUIL.

il s'est interposé, *qu'il n'est tenu de garantir l'exécution du pacte dû à ses bons offices* » (1).

Il y a même plus : les parties conservent la liberté de négocier directement et de chercher à s'entendre sans intermédiaire bien qu'elles aient accepté la médiation d'une ou de plusieurs puissances, et bien que celles-ci aient déjà commencé leurs démarches en ce sens, sans que le médiateur puisse réclamer de ce chef. Et c'est là, ainsi que nous le verrons, une différence de plus entre la médiation et l'arbitrage.

Le médiateur ne pourra se plaindre que s'il a été trompé par les parties ou si on lui a caché les résultats des négociations directement engagées.

Comme on le voit, l'obligation née de l'acceptation de la médiation est des plus fragiles ; on pourrait même dire qu'elle est presque nulle, du moment que la puissance qui accepte la médiation demeure libre de recevoir ou de rejeter, à sa volonté, l'avis du médiateur. Il semble, dans ces conditions, que les Etats ne devraient éprouver aucune hésitation à l'accepter lorsqu'elle leur est offerte ou à la demander lorsqu'ils se trouvent à la veille d'un conflit. C'est ce qui devrait, en effet, arriver si les Etats comprenaient mieux leur mission pacifique et si,

1. Charles Calvo, *Le Droit international théorique et pratique*, t. III, p. 414.

malheureusement trop souvent, ils ne se laissaient éblouir par le droit de la force plutôt que par la force du droit !

§ 4.

Dans la plupart des cas, la médiation est offerte, acceptée ou demandée, à l'occasion même des conflits qui peuvent éclater entre les nations, et sans qu'il y ait aucune convention précédemment écrite à cet égard. C'est au fur et à mesure que les différends internationaux se produisent que quelques Etats, indistinctement, s'interposent et, par leur médiation ou par leurs bons offices, préviennent ou arrêtent les hostilités ; c'est, en quelque sorte, une médiation spontanée quant à l'offre ou à la demande, et une médiation non prévue quant à la personne du médiateur.

Il peut arriver cependant que la médiation repose sur des conventions écrites. Il peut arriver que, dans de véritables traités, on constitue à l'avance une puissance quelconque comme médiatrice, soit pour tous les différends qui pourraient s'élever à l'avenir, soit seulement pour une certaine catégorie de différends.

Il est vrai que les conventions de ce genre sont rares parce que cette situation de *médiateurs*, pour

ainsi dire *perpétuels*, peut rendre certains Etats plus privilégiés et peut, tout au moins, détruire l'égalité des Etats.

Le traité d'amitié, de commerce et de navigation signé à Séoul le 4 juin 1886 entre la France et la Corée nous offre, à ce point de vue, quelque chose d'analogue, quoique ce ne soit pas tout à fait la même chose. En effet, l'article 1, § 2 de ce traité s'exprime en ces termes : « S'il s'élevait des différends entre une des Hautes Parties contractantes et une puissance tierce, l'autre Haute-Partie contractante pourrait être requise par la première de lui prêter ses bons offices, afin d'amener un arrangement amiable » (1). C'est, comme on le voit, le caractère facultatif commun à presque toutes les conventions de ce genre, qui atténue ce qu'un pareil principe pourrait avoir d'excessif.

Généralement, toutes les fois qu'on stipule le recours à la médiation, on laisse aux puissances contendantes elles-mêmes le soin de choisir leur médiateur, et ce choix s'exerce au moment même où le conflit qui les sépare se produit. C'est cette pensée qui a inspiré les rédacteurs de l'article 8 du traité de Paris du 30 mars 1856 et ceux de l'article 12 de l'acte général de Berlin du 26 février 1885, ainsi que nous le verrons par la suite.

1. De Clercq, *op. cit.* tome XVII, p. 209.

Il peut encore arriver que la médiation repose sur un traité de garantie. Ces traités sont ceux par lesquels une puissance s'engage à maintenir, au besoin par les armes, au profit d'une autre puissance, la paisible jouissance d'un état de choses actuel, que ce soit, par exemple, l'indépendance ou la forme de son gouvernement, l'intégrité de son territoire, ou tout autre chose encore.

Le premier devoir du garant, lorsque l'Etat garanti entre en conflit avec une puissance étrangère, est de lui porter secours, de l'aider par les armes. Mais, avant de commencer les hostilités, son devoir est aussi d'examiner les causes du conflit, de voir si l'Etat garanti n'est pas dans son tort, d'essayer, par sa médiation, une solution pacifique du litige et ce n'est qu'à la dernière extrémité, lorsque celui-ci a raison et que l'autre puissance contendante ne veut pas en convenir, ce n'est qu'alors qu'il peut prendre les armes pour remplir son obligation. — Autrement la garantie serait immorale si elle donnait à l'Etat garanti le droit d'entraîner son garant dans une politique aventureuse, quand ce ne serait pas le contraire qui arriverait, d'endormir l'Etat garanti dans une fausse sécurité.

Ainsi donc, les traités de garantie donnent, par la force même des choses, au garant la situation d'un médiateur toutes les fois qu'il y a guerre ou menaces

de guerre entre une puissance quelconque et l'Etat garanti. Nous en citerons, comme exemple, le traité de Londres du 15 novembre 1831 qui donne implicitement droit aux cinq grandes puissances, et même leur impose le devoir, d'exercer leur action médiatrice au cas où la neutralité du royaume belge se trouverait menacée par des complications internationales ou par une guerre.

Si l'Etat garant a le droit d'hésiter et de bien peser les circonstances lorsque l'Etat garanti, se prévalant de sa situation, demande son assistance, il n'a plus ce droit — et c'est de toute évidence — lorsque c'est sa médiation que celui-ci demande.

La médiation peut enfin résulter d'une organisation particulière des Etats : en confédérations d'Etats et en Etats fédéraux. Cette situation se rapproche beaucoup de la précédente puisqu'en définitive c'est toujours la garantie qui en résulte : garantie pour un Etat de la confédération, exercée à un moment donné et dans une situation quelconque, par toutes les forces de cette confédération. Et cette garantie, comme celle résultant des traités de ce nom, renferme l'idée d'une médiation éventuelle pour le cas, par exemple, où l'indépendance, l'intégrité d'un des Etats confédérés se trouveraient menacées.

L'acte du 8 juin 1815 du congrès de Vienne qui organisait la confédération germanique et la diète

fédérative renfermait l'idée d'une pareille médiation. En effet, la diète devait intervenir comme médiatrice, soit dans les différends des Etats confédérés entre eux, soit dans ceux qui pourraient se produire entre un Etat confédéré et une autre puissance. Voici d'ailleurs comment s'exprimait l'article 11 de cet acte : « Les Etats de la confédération s'engagent à défendre non-seulement l'Allemagne entière, mais aussi chaque Etat individuel de l'union, en cas qu'il fût attaqué, et se garantissent mutuellement toutes celles de leurs possessions qui se trouvent comprises dans cette union.... Les Etats confédérés s'engagent de même à ne se faire la guerre sous aucun prétexte, et à ne point poursuivre leurs différends par la force des armes, mais à les soumettre à la diète. Celle-ci essayera, moyennant une commission, la voie de la médiation » (1).

§ 5.

La médiation peut se produire à l'occasion de toutes sortes de différends qui peuvent éclater entre les nations, que ces différends mettent en jeu l'honneur, l'indépendance, l'intégrité d'un Etat ou des droits d'une évidence incontestable et des actes de mauvaise foi caractérisée. Ce qui fait que rien ne s'op-

1. De Clercq, *op. cit.* tome II, p. 556.

pose à ce qu'on soumette pareilles questions à un médiateur, c'est qu'on est libre de ne pas suivre son avis.

A ce point de vue la médiation peut être d'un usage plus utile et plus fréquent, parce qu'elle embrasse toutes les questions internationales, et parce que ce sont d'habitude celles qui touchent à l'honneur ou à la dignité des nations qui irritent surtout les esprits et qui enflamment l'opinion publique d'autant plus facilement que l'incident était plus inattendu et qu'elle est moins renseignée.

C'est une raison pour laquelle la médiation présente un grand avantage sur l'arbitrage qui — d'après l'opinion communément répandue — ne peut jamais porter sur des questions qui mettent en jeu les droits à l'honneur, à la conservation et à l'indépendance des Etats.

Un exemple frappant de ce que nous venons de dire nous est fourni par le différend qui, en 1844, divisa l'Espagne et le Maroc. Depuis de longues années déjà, l'Espagne se plaignait des incursions à mains armées que les sujets marocains de la province du Rif se permettaient contre la place de Ceuta (1). La Cour de Madrid avait plusieurs fois protesté auprès de l'Empereur du Maroc, mais, toutes ces protestations avaient été repoussées ou méconnues, de sorte

1. Calvo, *op. cit.* tome III, p. 430.

que, à un moment donné, en 1844, la guerre était devenue imminente. C'est dans ces conditions que les gouvernements français et anglais offrirent de se constituer arbitres du différend. Leur proposition fut rejetée par le gouvernement d'Espagne. Celui-ci alléguait qu'il ne s'agissait pas de principes douteux, mais d'une question claire et évidente, et qu'il ne pouvait soumettre au jugement de nations étrangères les atteintes portées à son honneur ou à sa dignité. Pendant ce temps, comme le conflit était devenu plus aigu, les gouvernements de Paris et de Londres, voulant préserver leur commerce respectif des conséquences d'une guerre entre l'Espagne et le Maroc, modifièrent leur offre et se bornèrent à proposer leur médiation. Celle-ci fut acceptée et, grâce à elle, on put, pour quelque temps, rétablir l'harmonie entre les deux Etats voisins.

Une question qui rentre dans le même ordre d'idées que la précédente est celle de savoir si la médiation peut se produire à l'occasion des guerres civiles. On conçoit le rapprochement qui existe entre ces deux questions. S'il est vrai que la médiation peut embrasser tous les faits internationaux il semble qu'on y devrait comprendre aussi les guerres civiles qui sont, à n'en pas douter, des faits internationaux, c'est-à-dire des faits qui intéressent, jusqu'à un certain point, les autres nations.

Cependant, le controverse existe chez les auteurs sur ce point. Parmi ceux dont l'opinion est nettement exprimée, il y en a qui sont absolument hostiles à l'idée d'une pareille médiation. Pour ceux-là, la médiation ne se comprend qu'entre Etats absolument indépendants ; le rôle du médiateur est de rapprocher en vue d'une entente des parties qui traitent sur le même pied d'égalité ; par conséquent il ne peut pas être question d'une médiation entre un Etat et ses sujets révoltés.

Celui qui a exprimé le plus clairement cette idée est David Dudley Field dans son *Projet d'un code international*, dont l'article 963 est ainsi conçu : « Toute nation, qui adhère au présent code, est libre d'offrir sa médiation entre deux ou plusieurs parties belligérantes : ni cette offre, ni le refus de l'accepter, ne sera considéré comme un acte de malveillance. *Mais aucune nation ne peut offrir sa médiation entre un Etat et ses sujets engagés dans une guerre civile* » (1).

Il y a d'autres auteurs, au contraire, et parmi eux Wheaton (2), qui pensent qu'une puissance peut offrir sa médiation — ou ses bons offices, puisqu'à ce point de vue il n'y a pas de différence — pour

1. David Dudley Field, *Projet d'un Code International*, traduit par Alberic Rolin, p. 695.

2. Henry Wheaton, *Eléments du Droit International*, tome I, page 94.

l'arrangement des dissensions intérieures d'une autre puissance. Sans être aussi catégorique dans un sens ou dans l'autre, nous estimons qu'il y a lieu de faire une distinction.

Mais, avant tout, considérons, pour l'éliminer, une hypothèse qui se présente tout d'abord à l'esprit, celle où la médiation, offerte à la fois, à un Etat en lutte avec ses sujets révoltés et à ceux-ci est acceptée des deux côtés. Ce fait seul justifie la médiation.

Mais, exception faite de cette hypothèse, et, de façon générale, nous pensons qu'on ne peut pas donner, en cette matière, une réponse absolue et applicable à tous les cas.

Le juge du droit en matière internationale, en admettant que ce juge existe jamais, devra toujours faire une part très large à des considérations étrangères à celles de nature exclusivement juridique. Il devra se rappeler sans cesse que ce qui fait le bonheur des peuples ce n'est pas toujours la stricte application du droit, car le droit peut souvent conduire à la consécration d'une situation de fait, que rien n'est venu justifier ensuite. Il est clair, par exemple, qu'au point de vue du droit strict, l'interposition des bons offices entre un Etat et ses sujets révoltés est, au fond, une intervention, et, comme telle, ne devrait pas être admise. Mais, à ce compte, les Grecs, aujourd'hui encore, devraient être soumis à

la domination ottomane ! Cet exemple nous montre — parce que c'est par une offre de médiation qu'a commencé l'intervention des puissances en faveur des Grecs — qu'il peut y avoir des cas où la médiation entre un Etat et ses sujets en révolte soit légitime, parce qu'elle est le seul moyen de mettre fin à une lutte qui ne se terminerait autrement, que par l'extermination complète de l'un des adversaires.

Non. En pure théorie, il ne peut pas être permis à un Etat d'offrir sa médiation entre un autre Etat et ses sujets révoltés, parce que cette offre équivaldrait, en définitive, à la reconnaissance de sa part, même lorsqu'elle ne serait pas officielle, de la qualité de belligérants à ses sujets révoltés — et ce serait une véritable intervention.

Mais, si la théorie n'admet pas un pareil procédé, il est autrement de la pratique. Et c'est elle que nous avons eue en vue — et dont le droit des gens doit tenir compte — lorsque nous avons dit qu'il ne saurait y voir en cette matière une règle fixe et immuable.

Lorsque les guerres civiles sont autre chose qu'un mouvement superficiel, ou même quelque peu sérieux, tendant au renversement d'un parti politique ou au changement de la forme d'un gouvernement ; lorsque ce sont des soulèvements de tout un peuple, de toute une race, de toute une nationalité, et

que ces soulèvements sont la conséquence d'une préparation lente et calculée provoquée par des siècles de misères et de souffrance ; lorsqu'il y a une complète opposition entre les tendances, les aspirations et les intérêts des opprimés et des oppresseurs et qu'en définitive c'est tout un peuple qui réclame sa place au soleil et qu'il la réclame les armes à la main et avec l'acharnement des malheureux et des désespérés, dans ces conditions, pour arrêter l'effusion du sang, l'extermination complète du peuple révolté et pour la tranquillité du monde, il peut être du devoir des nations neutres d'intervenir — et la forme la plus acceptable de l'intervention est l'offre de la médiation aux parties en lutte. Cette offre peut impliquer la reconnaissance de la qualité de belligérants aux insurgés et peut amener, par la suite, leur entière indépendance. Mais, c'est précisément ce qu'aurait dû désirer la puissance médiatrice : supprimer le mal en en supprimant la cause. — Dans ces conditions, la médiation est légitime, elle est acceptable.

Mais si, au contraire, sous des prétextes humanitaires, de préservation personnelle ou sous d'autres prétextes, elle tend à masquer une véritable ingérence ou intervention dans les affaires intérieures d'un autre Etat, elle est condamnable, rien ne la justifie.

La limite entre ces deux extrêmes n'est pas tou-

jours facile à définir ; c'est pourquoi la médiation à l'occasion des guerres civiles est une question très délicate et sa réussite dépend, le plus souvent, des circonstances.

Généralement, lorsqu'un Etat est assez fort pour venir à bout de ses sujets révoltés ou lorsque les autres puissances ont intérêt à ne pas le froisser par leurs insistance, la médiation est refusée. La Turquie, par exemple, en 1827, avait fait mine de repousser la médiation des trois puissances ; mais, après Navarin, elle a été bien forcée de l'accepter, et encore aggravée puisqu'elle s'était transformée en véritable intervention.

Il en est autrement advenu, cependant, de la médiation, offerte en 1847, par l'Angleterre entre la reine de Portugal et les insurgés d'Oporto, qui, a été refusée ; et surtout des offres répétées de médiation, soit isolée comme celle de la Russie d'abord et de la France ensuite, soit collective, en vue d'amener une entente entre les belligérants de la guerre civile des Etats-Unis d'Amérique. Ces offres ont été refusées avec beaucoup d'énergie et même avec une certaine hauteur par M. Seward, secrétaire d'Etat des Etats-Unis. Voici, par exemple, ce qu'il écrivait à M. Dayton, plénipotentiaire américain à Paris, le 30 Mai 1861, au sujet de la médiation de la France :
« Une médiation ne pourrait modifier à aucun degré

les devoirs politiques et les convictions qui servent de guide au gouvernement ; une intervention étrangère, même sous la forme amicale d'une médiation, produirait des complications nouvelles et préjudiciables. La cordialité de nos sentiments à l'égard de l'Empereur, et notre confiance dans sa sagesse et sa justice sont telles, que sa médiation serait acceptée, si toute intervention de cette nature n'était pas jugée inadmissible » (1). Et dans une note précédente, du 22 avril de la même année, il disait : « Une intervention étrangère nous obligerait de traiter ceux qui l'accorderaient comme les alliés d'un parti insurrectionnel et d'entrer en guerre contre eux. Le cas ne serait pas allégé mais, au contraire, aggravé, si plusieurs Etats européens se réunissaient pour intervenir. Le président et le peuple des Etats-Unis, si l'on en venait là et si cette lutte était inévitable, considéreraient l'Union comme digne de tous les efforts et de tous les sacrifices exigés par une lutte avec le monde en armes » (2).

On voit, par ce qui précède toutes les difficultés et tous les obstacles que peut rencontrer l'offre d'une médiation à l'occasion des guerres civiles. Et ces difficultés sont très naturelles parce que l'Etat auquel la médiation s'adresse a d'abord tout

1. *Archives Diplomatiques*, 1862, t. I. p. 344.

2. *Archives Diplomatiques*, 1862, t. I, p. 330.

intérêt à ce qu'elle ne se produise pas et, ensuite, une fois produite, il a tout intérêt à la rejeter. C'est pourquoi la médiation, dans ces conditions, est ordinairement d'un emploi peu fréquent.

Il n'en est plus de même, cependant, lorsque la médiation repose sur un traité de garantie intérieure, lorsqu'un Etat garantit, par exemple, la forme monarchique d'un autre Etat. En pareil cas, il pourrait s'opposer par les armes au changement de la forme du gouvernement ; à plus forte raison peut-il intervenir sous la forme d'une médiation (1).

1. Comme pour les bons offices, nous transcrivons les articles relatifs à la médiation du *Droit International Codifié* de M. Pasquale Fiore.

Article 808. — Les parties litigantes elles-mêmes peuvent inviter un tiers Etat ami et désintéressé à s'entremettre en qualité de médiateur ou conciliateur. Elles peuvent également accepter pareille offre qui leur est faite spontanément par ce tiers Etat.

Article 809. — Que la médiation ait été provoquée ou qu'elle ait été offerte et acceptée, l'Etat médiateur doit prendre connaissance exacte de l'objet du litige, des négociations entamées, ou en cours et de tous les documents justificatifs pouvant fournir quelque lumière.

Article 810. — Les parties litigantes qui ont demandé ou accepté la médiation devront loyalement tout communiquer au médiateur pour le mettre en situation de remplir convenablement la mission qui lui a été confiée. Sera tenu pour procédé déloyal le fait de l'une ou l'autre partie de chercher par d'injustifiables réticences à tromper le médiateur.

Article 811. — Le médiateur aura pour devoir principal d'apprécier de bonne foi et impartialement les raisons invo-

quées par l'une et l'autre partie. Il devra éviter avec le plus grand soin d'employer son autorité morale au profit de l'une ou de l'autre ; agir non comme juge ou arbitre, mais comme conciliateur, comme ami impartial ; se comporter uniquement en sagace et prudent courtier, cherchant à provoquer un arrangement raisonnable, sans jamais user de son influence de façon à enlever aux parties la plus entière liberté d'accepter ou de refuser la transaction proposée par lui.

CHAPITRE III

DIFFÉRENCE ENTRE LES BONS OFFICES ET LA MÉDIATION

Par ce que nous avons vu jusqu'à présent, on peut se rendre facilement compte de la différence qui existe entre les bons offices et la médiation. Le rôle de la puissance qui prête ses bons offices est seulement celui d'un simple intermédiaire, tandis que la puissance médiatrice est presque à l'égal des parties contractantes ; celle-là ne prend aucune part aux négociations qui se poursuivent entre les Etats rapprochés par elle, tandis que celle-ci participe à toutes les négociations, jusqu'à leur fin ou jusqu'à ce qu'elles échouent ; l'une n'a pas besoin du consentement des parties, ce consentement ne lui est, pour ainsi dire, nécessaire, qu'au moment même où sa mission est terminée, c'est-à-dire au moment où elle aboutit à les rapprocher ; tandis que l'autre, le médiateur, doit être agréé par les deux puissances contendantes et doit jouir, pendant tout le cours des négociations, de leur entière confiance.

Tous les auteurs, cependant, ne sont pas d'accord sur ce point.

Il y en a qui ne font pas cette différence. Vattel, pour qui « *la médiation* dans laquelle un ami commun interpose ses *bons offices*, se trouve souvent efficace pour engager les parties contendantes à se rapprocher, à s'entendre, à convenir ou à transiger de leurs droits » (1) ; Wheaton qui, traitant des négociations, constate quelles sont quelquefois conduites « sous *la médiation* d'une troisième puissance qui offre spontanément ses *bons offices*, à cet effet » (2) ; Calvo pour qui « *la médiation* se produit quand un Etat ami prête ses *bons offices* pour résoudre et régler des questions internationales pendantes entre deux ou plusieurs autres Etats » (3) ; et Travers Twiss qui considère *la médiation* comme « un moyen par lequel une tierce puissance interpose ses *bons offices* pour amener le règlement pacifique d'une question en litige entre deux puissances » (4), pour ne citer que ceux-là, sont des exemples assez remarquables qui prouvent qu'on ne fait pas toujours la distinction entre la médiation et les bons offices. Et si on ne la fait pas, c'est parce

1. Vattel, *op. cit.*, l. II, chap. XVIII, p. 284.

2. Henry Wheaton, *op. cit.*, t. I, 271.

3. Calvo, *op. cit.*, t. III, p. 413.

4. Sir Travers Twiss, *Le Droit des Gens*, t. II, p. 12.

que ces auteurs accordent aux mots « bons offices » le sens qu'on leur prête dans la vie pratique, c'est-à-dire le sens de devoir d'humanité, obligation morale de rendre service à son prochain.

C'est par une raison semblable qu'on peut s'expliquer pourquoi la diplomatie non plus ne fait pas toujours cette différence. Il est clair, par exemple, que le congrès de Paris de 1856 n'a pas entendu établir deux espèces d'hypothèses : l'une prévue par l'article 8 du traité de paix, et qui renfermerait l'obligation pour les puissances de recourir à la *médiation* d'une puissance amie dans leurs différends avec la Porte ottomane ; et l'autre prévue par le vingt-troisième protocole, et qui exprimerait le vœu de recourir aux *bons offices* des mêmes puissances dans leurs différends entre elles. Et cela est d'autant plus évident que le plénipotentiaire anglais lui-même, qui a fait la proposition du vœu contenu dans ce protocole, l'a faite dans la pensée de généraliser « l'heureuse innovation » contenue, d'après lui, dans l'article 8 du traité de paix.

Il y a, au contraire, des auteurs, et c'est le plus grand nombre, qui admettent la distinction entre la médiation et les bons offices. Sans nous étendre longuement à ce sujet, nous pouvons citer, entre autres, M. Pasquale Fiore qui, ainsi que nous l'avons vu plus haut, range, dans deux séries dis-

tinctes d'articles, les considérations relatives à la médiation et celles relatives aux bons offices. Nous pouvons citer encore Klüber qui, même s'il ne le dit pas expressément, le laisse cependant à entendre lorsqu'après avoir défini les bons offices et en définissant la médiation, il ajoute que celle-ci ne peut exister « que par le consentement des deux parties et du médiateur » (1); Bluntschli, pour qui « les bons offices se transforment en médiation, lorsqu'une puissance neutre entreprend, d'accord avec les deux parties, d'amener un arrangement » (2); nous pouvons citer encore F. de Martens (3), MM. Piédelièvre (4), Rivier (5), Pradier-Fodéré (6) qui, tous, se rallient à ce criterium essentiel, à savoir : la nécessité, pour qu'il y ait médiation, du consentement des deux parties contendantes et la participation effective du médiateur à toutes les négociations.

Nous n'hésitons pas à ajouter qu'il est vrai que

1. J.-L. Klüber, *Droit des Gens moderne de l'Europe*, par Ott, p. 230.

2. Bluntschli, *Le Droit international codifié*, traduit par Lardy, art. 485.

3. F. de Martens, *Traité de Droit international*, traduit par Alfred Léo, t. I, p. 534.

4. R. Piédelièvre, *Précis de Droit international public*, t. II, page 6.

5. A. Rivier, *op. cit.*, t. II, p. 161.

6. Pradier-Fodéré, *Traité de Droit international public*, t. IV, p. 213.

ces deux idées de médiation et de bons offices ont beaucoup de rapports entre elles et qu'il arrive souvent que les bons offices se transforment facilement en médiation. Mais, cela ne veut pas dire qu'il faille les confondre ; d'autant plus que même au xvii^e siècle la doctrine établissait une distinction, et sur le même criterium, entre ces deux idées. On appelait *interpositeurs* ou *pacificateurs* ceux qui prêtaient leurs bons offices sans que leur offre fût expressément acceptée par toutes les parties intéressées ; et on réservait le nom de *médiateurs* à ceux qui recevaient un véritable mandat des deux parties contendantes.

Voici, en effet, comment l'abbé Réal de Curban, dans sa *Science du gouvernement* (paru en 1764), établissait cette distinction : « Il est des occasions où des ministres publics interposent leurs bons offices et assistent à des conférences, sans que la médiation de leur maître ait été acceptée, sans même qu'elle ait été offerte. Pour lors, cela ne s'appelle pas faire l'office de médiateur, mais celui de *pacificateur*. C'est de ce nom que, dans les pays étrangers, on appelle les médiateurs, tant qu'ils n'ont pas été reconnus tels expressément par toutes les parties intéressées dans la querelle » (1).

1. Réal de Curban, *La Science du gouvernement*, t. V, p. 656.

Cette distinction entre la médiation et les bons offices doit se faire d'autant plus qu'aujourd'hui encore il peut arriver qu'un Etat accepte les bons offices d'une puissance amie, mais rejette sa médiation. Et ce ne serait pas là une chose bien extraordinaire, puisque, à en croire le même abbé Réal « la cour de Russie étant en guerre (1) avec celle de Suède, à laquelle la France payait des subsides, le marquis de la Chétardie, ambassadeur du roi très chrétien, offrit les bons offices de son maître à la tsarine, qui les accepta ; mais lorsqu'on voulut avancer la négociation, la tsarine prétendit qu'elle avait bien accepté les bons offices du roi, mais non pas sa médiation » (2).

1. En 1742.

2. Réal de Curban, *op. cit.*, t. V, p. 657.

CHAPITRE IV

DIFFÉRENCE ENTRE LA MÉDIATION ET L'ARBITRAGE

§ 1.

L'idée essentielle, fondamentale qui domine toute cette matière et autour de laquelle viennent se grouper toutes les autres, qui n'en sont, pour ainsi dire, que des conséquences, c'est que, en premier lieu, la médiation n'est pas obligatoire, en ce sens que les parties demeurent libres d'accepter ou de rejeter, à leur gré, la solution proposée par le médiateur ; et c'est que, en second lieu, l'arbitre est un véritable juge, chargé de dire le droit — ce qui n'est pas le cas du médiateur.

Nous avons vu, en effet, que la médiation est un acte de bienveillance réciproque, qu'offerte, acceptée ou demandée elle ne saurait jamais lier les parties contendantes. Eh bien, l'arbitrage n'est pas la même chose.

D'abord, il arrive très rarement qu'un Etat se propose, spontanément, comme arbitre. Comme la

fonction d'arbitre est très délicate et très difficile à remplir et que le compromis, c'est-à-dire l'acte par lequel on constitue l'arbitre et par lequel les parties s'engagent, implicitement, à respecter sa décision, est un engagement qui lie, juridiquement, les parties, il s'ensuit que celles-ci doivent avoir une entière confiance dans celui qu'elles constituent leur juge — et le seul moyen pour y arriver c'est qu'elles le choisissent de leur propre mouvement.

Cela ne veut pas dire qu'il n'y ait pas des cas où l'arbitre se propose de lui-même ; il peut y en avoir, sans doute, mais c'est une hypothèse qui se réalise plus rarement.

Ensuite, une fois que l'arbitre est choisi et que le compromis est signé, les puissances contendantes restent complètement dessaisies du litige qui les sépare. Elles ne peuvent plus avoir aucune communication à ce sujet ; c'est à l'arbitre, et à lui seul, à s'en occuper.

Enfin, lorsque celui-ci donne sa décision, elle devient obligatoire. Les deux parties doivent s'y soumettre, à moins d'être de mauvaise foi.

De ces considérations il résulte des conséquences qui sont autant de distinctions entre l'arbitrage et la médiation.

Il résulte, en premier lieu, que l'arbitrage ne peut pas porter sur toutes les questions internatio-

nales ; il ne peut pas porter sur celles qui mettent en jeu les droits primordiaux des peuples parce que ce sont des droits sur lesquels un Etat ne peut pas transiger, qu'il ne doit jamais abdiquer, et pour la défense desquels il ne doit se fier qu'à ses seules forces et à ses propres armes. Ces droits ne lui appartiennent pas ; ils ne sont pas la propriété des membres qui, à un moment donné, le composent. Transmis à lui par les générations précédentes, il les doit aux générations à venir. On entend, généralement, par droits primordiaux, ceux qui assurent l'indépendance, la conservation, la souveraineté, l'honneur des Etats. Presque tous les auteurs sont unanimes à les considérer comme en dehors de la sphère d'action de l'arbitrage.

Comme notre intention n'est pas de montrer ce qu'est l'arbitrage, ce qu'il pourrait être et les avantages qu'on en pourrait tirer, nous n'entrerons pas dans plus de détails, nous nous contenterons seulement de rappeler qu'il y a des auteurs, comme M. Mérignhac (1), qui pense que l'arbitrage pourrait s'appliquer à toutes les questions internationales, même celles qui mettent en jeu l'existence et la dignité des nations ; et comme M. Pradier-Fodéré (2) qui considère que tout ce qui touche à

1. Mérignhac, *op. cit.*, p. 184 et suiv.

2. Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. VI, p. 437.

l'honneur peut faire l'objet d'un arbitrage et qui n'en fait exception que pour les conflits qui mettent en jeu l'existence et l'indépendance des Etats.

Si l'on enlève ces questions à l'arbitrage pour la raison qu'il est obligatoire, rien ne s'oppose, au contraire, ainsi que nous l'avons vu précédemment, à ce qu'elles fassent l'objet d'une médiation, précisément parce que, dans ce dernier cas, les parties demeurent libres d'accepter ou de rejeter la solution proposée.

Et c'est ici le moment d'apprécier les avantages de la médiation sur l'arbitrage. « Il n'y a, écrit un savant distingué, rien de plus élastique, et qui prête davantage à la diversité des interprétations, que les questions de dignité et d'honneur. Il suffit quelquefois d'un incident secondaire, de la maladresse d'un agent diplomatique, ou même de la pétulance d'un journaliste, pour déclencher le fléau de la guerre et appeler aux armes deux grands Etats... » (1) S'il en est ainsi, et la chose est certaine, la médiation qui peut s'occuper à trancher ces questions, offre, même lorsqu'elle ne réussit pas, un grand avantage. Par le temps qu'elle met à se produire, elle permet aux esprits de se calmer, l'opinion publique revenue de ses égarements peut juger la situation avec plus de

1. Mézières, *De la Polémomanie ou folie de guerre*, cité par Mérignhac, *op. cit.*, p. 188.

sang-froid et la paix, de la sorte, a plus de chance à se maintenir.

Une autre conséquence du principe d'après lequel la décision de l'arbitre est obligatoire, c'est que, une fois cette décision donnée, on doit considérer comme définitivement éteint le litige qui a fait l'objet du jugement arbitral. Aucune des parties n'a plus le droit d'y revenir ni de remettre en question, directement ou indirectement, ce qui, une fois, a été jugé, sans faire preuve d'une mauvaise foi révoltante et sans blesser en même temps l'amour-propre de la puissance qui a joué le rôle d'arbitre.

La médiation, au contraire, par son caractère exclusivement politique, laisse subsister la possibilité du retour des mêmes conflits. En effet, si les puissances contendantes ont le droit de rejeter complètement la solution proposée par le médiateur ; à plus forte raison ont-elles le droit de l'accepter provisoirement, pour un certain temps seulement, libre à elles de remettre le différend en question lorsqu'elles le jugeront opportun.

La seconde idée fondamentale qui domine cette matière c'est que l'arbitre est un juge, tandis que le médiateur ne l'est pas. En effet, la mission de l'arbitre, lorsqu'il a été saisi d'une contestation qui peut aboutir à un conflit armé, c'est d'examiner, en juge impartial et d'après les règles du droit interna-

tional, de quel côté se trouve le droit. Pour cela il aura à examiner l'étendue du litige, les causes qui l'ont provoqué, toutes les circonstances qui l'accompagnent, et, sans aucune considération étrangère à la justice et à l'équité, il dira, en toute sincérité, ce qu'il croit être juste, il prononcera sa sentence — *il dira le droit*. C'est à juste titre qu'on a pu dire que la fonction de l'arbitre est semi-judiciaire parce qu'elle se rapproche beaucoup de celle qui est dévolue, dans les contestations entre particuliers, aux magistrats de l'ordre judiciaire.

Au contraire, le rôle du médiateur, ainsi que nous l'avons vu, est tout autre. Sa mission est essentiellement conciliatrice. En présence de deux parties hostiles, avec des exigences excessives et diamétralement opposées, son rôle est de les amener, petit à petit, sans contrainte, par la persuasion et avec des concessions réciproques, à franchir l'immense distance qui les sépare. A l'inverse de l'arbitre, et sans aucune prétention de scrupuleuse justice de sa part, le médiateur ne doit poursuivre qu'un but : la réconciliation de deux adversaires ; et pour y parvenir, toutes les transactions, tous les accommodements sont bons.

De ces considérations résultent plusieurs conséquences. Il résulte, en premier lieu, que le compromis doit être aussi précis que possible, il doit faire

connaître exactement la nature du litige et les points sur lesquels devra porter la sentence. Il résulte, en second lieu, que le compromis ne peut porter que sur les points de nature juridique, ce qui, d'après certains auteurs auraient pour conséquence que, à la différence de la médiation, il ne pourrait jamais porter sur des questions de réparations et de dommages.

Ces questions, d'après ces auteurs, ne sont point des points litigieux ; le compromis, par conséquent, ne saurait porter sur elles. Elles présentent, en outre, le désavantage de laisser croire qu'on met en doute la question de principe qui s'y rattache. C'est pourquoi, d'après ces auteurs, la médiation, dans ces conditions, serait préférable. Nous croyons avec M. Mérignhac (1) qu'il n'y a aucun inconvénient à soumettre de pareilles questions à des arbitres. Et, quant à ce qui concerne l'équivoque qui pourrait en résulter pour la question de principe, les parties sont libres de s'entendre à ce qu'elle soit mise complètement hors de cause.

La dernière conséquence enfin qui résulte de cette circonstance que l'arbitre est juge, c'est que, à la différence du médiateur, l'arbitre qui s'est engagé dans un acte signé par lui, le compromis, à fournir une sentence ne peut plus, par suite de son engage-

1. Mérignhac, *op. cit.* p. 171.

ment moral, se désister. Les parties comptent sur cette sentence : il doit la leur donner. Si, par exemple, il n'a pas tous les éléments d'une forte conviction, il peut ordonner un supplément d'enquête, il peut demander tous les renseignements possibles, mais son refus à se prononcer ferait la même mauvaise impression qu'un déni de justice.

Le médiateur, au contraire, est moins engagé envers les parties et ces parties sont moins engagées envers lui pour qu'il puisse, à tout moment, se retirer comme elles pourraient du reste, elles-mêmes, ne pas tenir compte de sa solution.

§ 2.

Cette distinction entre la médiation et l'arbitrage n'a pas été faite de tous temps. Avant le ^{xvii}^e siècle, par exemple, on employait souvent pour le même cas, aussi bien le terme d'arbitre que celui de médiateur ou amiable compositeur.

Cette confusion résultait soit de ce qu'on ne distinguait pas encore réellement, à cette époque, entre l'arbitrage et la médiation, soit de ce que la terminologie n'était pas bien définie.

C'est ainsi qu'en 1334, Philippe de Valois se déclare lui-même juge élu, traiteur et amiable compositeur entre le roi de Bohême, les princes d'Allema-

gne et le duc de Brabant ; et que, plus tard, au ^{xv}^e siècle, les évêques choisis pour opérer la réconciliation entre Louis XI et Edouard IV d'Angleterre sont appelés *arbitri seu amicales compositores*.

Ce n'est qu'à partir du ^{xvii}^e siècle que cette différence entre la médiation et l'arbitrage commence à s'apercevoir. Déjà en 1595, les ministres français font cette différence à l'occasion du conflit qui éclate entre les catholiques et les protestants, à la suite de l'expulsion des magistrats catholiques d'Aix-la-Chapelle. « Nous vous déclarons, dirent les ministres, de la part de S. M. (1), qu'elle n'a aucun dessein de préjudicier à l'autorité et aux droits de l'empereur, de l'Empire, d'aucun prince, ni de personne ; et, afin que la contestation survenue puisse être discutée plus aisément et sans confusion, nous vous invitons à députer, de part et d'autre, des gens paisibles et dégagés de toute passion, lesquels pourront conférer avec nous en toute confiance et sûreté ; et nous entendrons avec patience tout ce qu'ils pourront dire et proposer, *non comme juges ni arbitres, mais comme médiateurs de paix et amiables compositeurs* » (2).

1. Henri IV.

2. Cité par Mérignhac, *op. cit.* p. 42.

CHAPITRE V

DIFFÉRENCE ENTRE LA MÉDIATION ET L'INTERVENTION

Ce qui nous amène à consacrer un chapitre spécial à cette question, avec toutes sortes de précautions d'ailleurs pour ne pas entamer une matière trop vaste et trop controversée pour entrer dans le cadre de notre sujet, c'est qu'il y a des auteurs qui distinguent différentes sortes d'interventions, suivant la forme sous laquelle elles se produisent. Ces auteurs distinguent : 1° *l'intervention officieuse ou diplomatique* qui s'exerce par des notes confidentielles, verbales ou écrites ; 2° *l'intervention officielle* qui s'exerce par des notes livrées à la publicité ; 3° *l'intervention pacifique* ou à titre arbitral qui donne presque toujours lieu à des conférences internationales ; et 4° *l'intervention armée* qui se produit soit par simples menaces, soit par l'emploi effectif de la force (1).

Eh bien, d'après ces auteurs, la seule intervention, la véritable, celle qui signifie « l'entremise d'un Etat dans les affaires, soit intérieures, soit exté-

1. Calvo, *op. cit.* t. I, p. 267.

rieures, d'autres Etats », (1) ne serait que cette dernière, l'intervention armée (2). Les autres, pour qui l'entreprise est pacifique, comme elles peuvent se manifester par des conseils, se résoudre en interposition amicale, en bons offices ou en médiation, ne sont plus l'intervention — ce qui revient à dire que la médiation est une intervention pacifique.

C'est là une confusion dont il faut se garder à moins qu'on ne veuille donner à ces deux termes, médiation et intervention, la même interprétation : ce qui serait inadmissible.

En effet, intervenir c'est s'ingérer dans les affaires d'un Etat contrairement à sa volonté ; tandis que proposer sa médiation c'est offrir ses services à deux Etats en lutte en vue de les amener à une entente. Pour que le médiateur agisse, il est absolument indispensable que ses services soient agréés.

En outre, si ce n'est par leur forme, c'est du moins par leur but que ces deux procédés se distinguent. Que l'intervention soit pacifique, diplomatique ou amicale, du moment qu'elle n'est pas uniquement inspirée par le désir de mettre fin à un conflit, tout

1. Calvo, *idem*.

2. « Una cosa si deve ritenere come certa e stabilita, e questa è, che intervenire nel significato giuridico esprime sempre l'interposizione armata... » Pasquale Fiore, *Trattato di Diritto Internazionale Pubblico*, t. I, p. 423.

en sauvegardant les droits de chacun, et qu'elle n'est pas acceptée par les deux parties en lutte, le fût-elle seulement par une seule, elle n'en demeure pas moins, dans toute la force du terme, une véritable intervention. C'est, si l'on veut, une intervention dissimulée, indirecte, mais qui, très souvent, n'est que le prélude de l'intervention armée.

Du reste, le mot *intervention* implique, par lui-même, la notion de violence, que cette violence soit morale ou matérielle, qu'elle soit médiate ou immédiate. Les qualificatifs de *pacifique* et *armée* dont on l'accompagne quelquefois ne servent qu'à montrer les diverses nuances par lesquelles cette violence peut se manifester. Dans ces conditions, dire que la médiation est une intervention pacifique c'est lui donner un caractère que, fort heureusement, elle n'a pas.

Ce qui caractérise l'intervention, c'est qu'elle est nécessairement accompagnée de violence, soit morale, soit matérielle ; et, qu'elle est imposée, à l'une au moins des parties en lutte, lorsqu'elle se produit à l'occasion d'une guerre internationale ou d'une guerre civile. Or, ainsi que nous l'avons vu, ces caractères ne sont nullement ceux de la médiation. La médiation, par sa nature et par sa mission, est un acte essentiellement amical, elle ne saurait être imposée, et le consentement des deux parties en litige est absolument indispensable.

CHAPITRE VI

LA MÉDIATION COLLECTIVE

La médiation peut être *isolée*, c'est le cas où une seule puissance joue le rôle de médiatrice ; elle peut aussi être *collective*, et dans ce cas ce rôle est tenu par plusieurs puissances. Il peut même y avoir quelquefois avantage à ce que la médiation se présente sous cette dernière forme.

En effet, il n'est pas toujours facile à une tierce puissance qui offre sa médiation entre deux puissances en contestation de les convaincre toutes les deux de la droiture de ses intentions et de son impartialité, même si cette impartialité existe. A chaque pas, elle risque d'être accusée par chacune de ces puissances comme complice de l'autre ; quand ce ne sont pas toutes les deux qui l'accusent de vues ambitieuses et intéressées.

La médiation collective présente, au contraire, cet avantage d'échapper, en partie au moins, à ces critiques. Comme il est très difficile à plusieurs puissances de s'entendre une fois que leurs intérêts

sont en jeu, il est à présumer que si elles se trouvent à un moment donné d'accord pour offrir leur médiation et pour poursuivre sa réalisation, c'est que, apparemment, toute considération intéressée leur est étrangère et qu'elles se laissent conduire par des considérations plus abstraites et plus élevées, par des considérations de justice, par exemple, ou des considérations d'humanité. Par conséquent, un premier avantage de ces médiations collectives c'est qu'elles offrent plus de garanties d'impartialité.

Un second avantage c'est qu'elles sont plus conformes à l'union internationale, à cet esprit de solidarité qui doit présider aux relations des nations entre elles comme membres d'une même famille : l'humanité — esprit de solidarité qui devrait être pareil à celui qui existe dans les sociétés d'individus.

Enfin, un dernier avantage, au point de vue pratique celui-là, c'est qu'elles offrent plus d'efficacité. Il est, en effet, de toute évidence que les conseils, les propositions, les avertissements proposés au nom de plusieurs grandes puissances se présenteront dans d'autres conditions et auront plus de chance d'être accueillis que ceux d'une seule puissance, aussi grande et aussi forte soit-elle.

Les organes au moyen desquels se manifeste cette

forme collective de la médiation sont souvent les *congrès* et les *conférences*.

Ces conférences et ces congrès, dont la seule différence entre eux consiste dans la situation des personnes qui y participent et dans la solennité qui les entoure plutôt que dans l'objet même des négociations, sont des réunions au moyen desquelles les Etats règlent les litiges qui les séparent ou se concertent sur les résolutions à prendre dans leurs relations entre eux ou avec les autres Etats. Rien, en effet, n'est plus propre à aplanir les difficultés internationales et à calmer les ressentiments des nations que ces réunions pacifiques et ces discussions en commun entre plusieurs puissances neutres et les parties contendantes.

Mais, pour que ces réunions atteignent ce but et conservent ce caractère de médiation, la première condition qu'elles doivent remplir c'est que toutes les parties entre lesquelles la contestation existe soient reçues sur le même pied d'égalité et aient voix délibérative. Ce principe a été expressément consacré par le congrès d'Aix-la-Chapelle dans le protocole et la déclaration du 15 novembre 1818. Si nous insistons sur ce point, c'est parce que, ainsi que nous le verrons plus loin, ce principe n'a pas toujours été observé.

Tous les auteurs n'apprécient pas de la même

manière l'utilité et l'efficacité des congrès et conférences.

A commencer par Grotius (1) qui pensait qu'il serait non seulement utile mais qu'il est même nécessaire à certains égards — *imo quodammodo factu necessarium* — à ce que les puissances chrétiennes tiennent de temps à autre des congrès où les différends qui éclatent entre quelques-unes d'entre elles puissent être réglés par d'autres qui ne sont pas intéressées et que des mesures soient prises pour contraindre les parties à accepter la paix à des conditions équitables ; jusqu'aux auteurs contemporains comme Heffter (2), Bluntschli (3), Berner, les congrès sont considérés comme des moyens efficaces pour résoudre d'une manière définitive les grands problèmes de la politique internationale.

Voici comment Berner, par exemple, s'exprime à ce sujet : « Plus complètement les Etats seront représentés aux congrès, puis ils deviendront pour l'Europe des organes des opinions juridiques dans la sphère de droit international ; puis ils s'approcheront de la réalisation de l'idée d'un tribunal compétent pour décider tous les conflits entre les Etats et

1. Grotius, *op. cit.*, l. II, chap. XXIII, § 8.

2. A.-G. Heffter, *Le Droit international de l'Europe*, traduit par Bergson, p. 449.

3. Bluntscheli, *op. cit.*, p. 110.

même de l'institution d'une assemblée législative, travaillant aux questions du droit international. » (1).

Pour d'autres, au contraire, les congrès et les conférences ne sont, suivant l'expression de Vattel (2) que « d'ennuyeuses comédies, jouées sur le théâtre politique, et dans lesquelles les principaux acteurs se proposent moins de faire un accommodement, que de paraître le désirer ».

Pinheiro-Ferreira les divise en deux catégories : « les uns, après de longs et violents débats, finissent par ne rien dire ; les autres, considérant les Etats plus faibles comme tributaires des forts, les pays comme la propriété de leurs gouvernements respectifs et les peuples comme des troupeaux, divisent ceux-ci par acres et par têtes de population, en n'ayant égard qu'à leur propre avantage » (3).

M. Pasquale Fiore, enfin, s'exprime en ces termes : « Si laissant de côté toute considération relative à l'organisation des congrès généraux, nous nous demandions quel a été le but et quels ont été les résultats pratiques de pareilles réunions, nous pourrions dire, de nos jours, ce que Vattel écrivait à propos des congrès de Cambrai et de Soissons : ennuyeuses comédies... » (4).

1. Cité par Kamarowsky, *op. cit.*, p. 101.

2. Vattel, *op. cit.*, p. 286.

3. Cité par Calvo, *op. cit.*, t. III, p. 408.

4. Pasquale Fiore, *Diritto Internazionale Pubblico*, t. II, p. 436.

Il est évident que ces deux opinions sont un peu exagérées, qu'elles pèchent par deux excès contraires.

Si les congrès et les conférences conservent le caractère d'une simple médiation collective, c'est-à-dire d'un conseil absolument facultatif à l'égard des puissances en litige, il est incontestable, que tout en demeurant conformes aux principes du droit international, ils peuvent rendre de réels services. Les parties intéressées, sans être précisément obligées de se soumettre à la décision des puissances, ne pourront pas cependant se refuser à suivre des conseils présentés d'une façon amicale et avec toute la solennité que leur origine peut leur donner.

Malheureusement, il n'en a pas toujours été ainsi. La conduite des grandes puissances aux différents congrès de ce siècle, pour ne pas remonter plus haut, n'a pas été toujours uniquement inspirée par le désir de maintenir la paix et l'harmonie entre les nations, et leurs propositions n'ont pas été toujours uniquement des conseils. — Les souverains qui avaient chassé Napoléon d'Europe et signé les traités de Vienne avaient cru leur œuvre grandiose — ils voulurent la rendre durable. Ils imaginèrent alors de faire des congrès une institution européenne destinée à prévenir et à régler tous les

différends entre les nations. C'est à cet esprit qu'est dû le congrès de 1818.

A Aix-la-Chapelle, après avoir défini les rapports qui devaient s'établir entre la France, admise dans le concert des grandes puissances, et les Etats signataires du traité de paix du 20 novembre 1815, les ministres d'Autriche, de France, de la Grande-Bretagne, de Prusse et de Russie, déclarèrent au nom de leurs gouvernements respectifs, dans un protocole du 15 novembre 1818, que « après avoir mûrement approfondi les principes conservateurs des grands intérêts qui constituent l'ordre des choses rétabli en Europe, sous les auspices de la Providence divine, les cours signataires du présent acte ont unanimement reconnu et déclarent en conséquence : ..4° Que si les puissances qui ont concouru au présent acte jugeaient nécessaire d'établir des réunions particulières, soit entre les augustes souverains eux-mêmes, soit entre leurs ministres et plénipotentiaires respectifs, pour y traiter en commun de leurs propres intérêts, en tant qu'ils se rapportent à l'objet de leurs délibérations actuelles, l'époque et l'endroit de ces réunions seront, chaque fois, préalablement arrêtés au moyen de communications diplomatiques, et que, *dans les cas où ces réunions auraient pour objet des affaires spécialement liées aux intérêts des autres Etats de l'Europe, elles n'auront lieu*

qu'à la suite d'une invitation formelle de la part de ceux de ces Etats que les dites affaires concerneraient et sous la réserve expresse de leur droit d'y participer directement ou par leurs plénipotentiaires » (1). Et la déclaration qui porte la date du même jour ajoutait que « l'union intime établie entre les monarques associés à ce système, par leurs principes non moins que par l'intérêt de leurs peuples, offre à l'Europe le gage le plus sacré de sa tranquillité future... Fidèles à ces principes, les souverains les maintiendront également dans les réunions auxquelles ils assisteraient en personne, ou qui auraient lieu entre leurs ministres, soit qu'elles aient pour objet de discuter en commun leurs propres intérêts, soit qu'elles se rapportent à des questions dans lesquelles d'autres gouvernements auraient formellement réclamé leur intervention » (2).

Sans aucune considération sur l'ensemble du système inauguré aux Congrès de Vienne et d'Aix-la-Chapelle, et au point de vue spécial qui nous occupe, à savoir la médiation collective envisagée sous la forme des congrès et des conférences, nous devons voir si les puissances sont restées, par la suite, fidèles au principe consacré par le protocole et la déclaration du 15 novembre 1818.

1. De Clercq, *op. cit.*, t. III, p. 175.

2. De Clercq, *op. cit.*, t. III, p. 179.

Non. Elles ne le sont pas restées. Tant qu'elles n'y virent pas d'inconvénients, elles l'observèrent ; mais, dès que leur intérêt était de passer outre, elles ne se firent aucun scrupule de l'éluder.

C'est ainsi que la conférence de Paris de 1869 qui s'occupa à aplanir le conflit greco-turc fit, ainsi que nous le verrons plus loin, une situation inférieure au plénipotentiaire hellénique ; et c'est ainsi qu'en 1883, la conférence de Londres concernant la navigation du Danube crut devoir, par suite de la demande formelle du plénipotentiaire allemand le comte Munster, s'opposer à l'admission de la Roumanie — la principale intéressée cependant puisque la commission internationale du Danube est une atteinte portée à sa souveraineté — sur le même pied que les grandes puissances. Le gouvernement allemand s'opposait à cette admission parce qu'il était « d'avis de conserver à la conférence son caractère *européen* (!) en s'abstenant de mettre la Roumanie au pair des grandes puissances », (1) et parce qu'il voulait donner aux résolutions de la conférence le caractère de l'unanimité.

De façon générale, et abstraction faite des exemples où les congrès et les conférences furent plutôt de véritables cas d'intervention qu'il serait hors de propos de rappeler ici, ce qui fait que les congrès

1. De Clercq, *op. cit.* t. XIV, p. 142.

n'ont pas de nos jours toute l'importance qu'ils pourraient avoir comme mode de solution pacifique des conflits internationaux c'est, en premier lieu, un défaut, pour ainsi dire organique, qui résulte de la manière dont ils sont composés, et c'est, en second lieu, la difficulté pour les différentes puissances qui y participent de se trouver complètement d'accord.

En effet, les seules puissances qui prennent part à ces congrès et conférences sont celles qu'on appelle les grandes puissances. Cette idée est absolument contraire à l'égalité des Etats, à l'harmonie et à l'esprit de solidarité qui devraient exister entre eux. Elle est, en outre, incompatible avec la notion d'après laquelle les résultats des délibérations des Congrès seraient l'expression des principes généraux du droit et de la justice. Aux yeux des petites puissances, ces réunions des maîtres du monde ne doivent pas manquer de faire l'impression de réunion d'*intimes* occupés de leurs intérêts et du soin de leur propre bonheur plutôt que de la justice et des règles immuables du droit. C'est pourquoi si, quelquefois, leurs propositions sont acceptées c'est qu'on ne peut pas faire autrement. Mais, ces propositions manquent de cette force morale que, seuls, le consentement et la conscience de peuples peuvent leur communiquer ! — Ce n'est plus de la médiation, c'est de l'intervention.

Ce qui fait encore que les congrès ne jouissent pas d'une bien grande considération, c'est que les grandes puissances qui les composent cherchent chacune, le plus souvent, la satisfaction de ses intérêts, de sorte qu'elles parviennent difficilement à se mettre d'accord. Il se poursuit entre elles une lutte sourde qui paralyse leurs efforts et qui, de plus, fait une mauvaise impression sur les gouvernements entre lesquels la médiation s'exerce. Si le Sultan, par exemple, s'est tant de fois obstiné à écarter les conseils de l'Europe c'est qu'il comptait, et les événements lui ont souvent donné raison, sur les dissensions entre les puissances.

Malgré ces inconvénients, on ne peut s'empêcher de reconnaître que les congrès et les conférences, dépouillés de tout ce qui peut altérer leur caractère, sont, comme médiation collective, d'une forme supérieure et d'un emploi plus utile que la médiation isolée. Il est, en effet, à présumer que là où une seule puissance n'a pas réussi à se faire entendre, plusieurs puissances auront plus de chance à réussir.

CHAPITRE VII

LA MÉDIATION ARMÉE

Ce terme de médiation armée, il n'est pas difficile de le comprendre, signifie une médiation appuyée par les armes. Voici la définition qu'en donnent MM. Th. Funck-Brentano et Albert Sorel : « Lorsque un Etat intervient comme médiateur et qu'il prétend non-seulement donner des conseils, mais les faire prévaloir, il appuie ses négociations par des démonstrations militaires. Il laisse entendre, ou déclare explicitement qu'il est décidé à imposer par la force les conditions de paix dont il propose on recommande l'acceptation. C'est ce qu'on appelle la médiation armée » (1).

On voit par cette définition combien cette espèce de médiation est différente et contraire à celle que nous avons étudiée jusqu'à présent. Nous savions, en effet, que la médiation étant rangée parmi les solutions pacifiques des conflits internationaux, était

1. Th. Funck-Brentano et Albert Sorel, *Précis du droit des gens*, p. 312.

un moyen essentiellement pacifique ; qu'en aucun cas elle ne justifiait le recours à la force ; et que, de plus, les parties demeuraient libres de l'accepter ou de la refuser. S'il en est ainsi, et la chose est certaine, alors, ce qu'on entend par médiation armée, ne peut pas être une véritable médiation. C'est, si l'on veut, une intervention par les armes pour enrayer une guerre, mais ce n'est pas une médiation.

Il faut néanmoins accepter ce terme puisqu'il est adopté par la plupart des auteurs ; mais, à moins de tomber dans une flagrante contradiction, il ne faut le considérer que comme une expression impropre destinée à déguiser une intervention militaire.

En effet, presque tous les auteurs sont unanimes à reconnaître que ce qu'on appelle improprement la médiation armée n'est pas un droit reconnu par le droit des gens comme moyen de solution pacifique des conflits internationaux. C'est un acte politique qui se traduit par une menace de guerre, qui aboutit le plus souvent à un ultimatum adressé par la puissance qui se dit médiatrice aux parties en lutte et qui détermine, en tous les cas, une alliance entre cette puissance et l'un des belligérants.

Ainsi que le disent fort bien MM. Funck-Brentano et Sorel : « La médiation armée ne résulte pas d'un droit et ne crée par elle-même aucun droit ; c'est un acte politique dont les gouvernements sont

les seuls juges ; il dépend d'eux seuls d'en restreindre ou d'en étendre la portée. Dans tous les cas, elle est une menace de guerre et elle en produit toutes les conséquences. Par le fait seul que la guerre existe et que le médiateur armé est prêt à y prendre part si les belligérants n'acceptent point les conditions qu'il veut leur imposer, il tend à se placer et il se place réellement en dehors du droit des gens en temps de paix. Il en résulte que les relations entre le médiateur armé et les belligérants se règlent d'après la raison d'Etat et la nécessité, et non d'après le respect réciproque des devoirs, des droits et des intérêts » (1).

Il y a cependant des auteurs, Travers Twiss et Paretti (2) entre autres, qui admettent, en certains cas, et la justifient, l'existence de la médiation armée.

Ce serait d'après Twiss (3) l'hypothèse citée par Pufendorf qui pensait que deux ou plusieurs puissances neutres, si elles ont un intérêt commun à ce qu'une guerre se termine et si elles veulent éviter la ruine complète de l'un des belligérants, peuvent s'entendre pour imposer les conditions d'arrangement aux parties en lutte et, par un manifeste, leur faire connaître

1. Th. Funck-Brentano et Albert Sorel, *op. cit.* 312.

2. Cité par Kamarowsky, *op. cit.* p. 91.

3. Travers Twiss, *op. cit.* p. 13.

qu'elles emploieront la force contre celle des parties qui n'accepterait ces conditions.

Ce serait encore l'hypothèse où une nation puissante, abusant de sa force, déclarerait la guerre à une nation faible, sous prétexte qu'elle a été offensée par celle-ci, et irait jusqu'à la subjuguier, même lorsque l'offenseur serait prêt à fournir une réparation suffisante. « Dans de semblables circonstances, poursuit Twiss, une nation serait justifiée d'offrir sa médiation pour prévenir la guerre ; et comme le recours aux armes de la part de la nation la plus puissante serait sans excuse légitime après quel'offre d'une réparation complète eût été faite par l'offenseur, une puissance médiatrice serait en pareil cas autorisée à s'interposer pour contraindre l'Etat le plus puissant à demeurer en paix. Une guerre entreprise dans ces circonstances serait une guerre injuste de la part de la nation puissante ; et il est à toutes les époques du devoir des nations de s'interposer pour arrêter la perpétration de l'injustice, attendu que dans une guerre injuste toutes les nations peuvent légitimement prendre parti pour la nation qui est injustement attaquée » (1).

Nous ne pouvons pas admettre la théorie émise par le savant professeur d'Oxford. Sans doute, en pareil cas, une guerre serait légitime. Tout Etat aurait

1. Travers Twiss, *op. cit.* p. 14

le droit, et même quelquefois le devoir, de l'entreprendre pour protéger une nation faible contre les attaques injustes et révoltantes d'une nation plus forte ; il aurait encore ce droit pour rappeler la nation forte à l'observation de ses devoirs si, enivrée de ses succès, elle oublie les obligations que la justice, l'humanité et la vie en commun des peuples impose à toutes les nations. Mais ce principe n'a rien de commun avec la médiation ; il n'est que la manifestation du droit et du devoir moral de solidarité entre les Etats — solidarité qui peut se manifester indépendamment de toute médiation, avant tout aussi bien qu'après ce moyen.

CHAPITRE VIII

Y A-T-IL UN DEVOIR DE MÉDIATION ?

Nous avons pu voir plus haut (1) que la médiation étant un acte essentiellement amical, il est loisible à toute puissance, étrangère au débat qui sépare deux autres puissances, d'offrir sa médiation en vue de les amener à une entente. Par conséquent, la faculté de proposer sa médiation est un droit pour les puissances neutres.

Mais est-elle aussi un devoir ? En d'autres termes, sont-elles tenues, existe-t-il pour elles une obligation — rien que morale, sans doute — mais une obligation de s'entremettre toutes les fois qu'il y a un conflit entre deux ou plusieurs autres puissances et qu'il y a crainte que ce conflit ne dégénère en violence et n'aboutisse à une guerre ?

C'est là une question très importante et, il faut l'avouer, très controversée. Elle est importante parce que, de la manière dont elle sera résolue, dépend l'idée que les Etats devront se faire de leurs

1. Page 28.

droits et de leurs obligations comme membres de la communauté internationale ; et dépendent aussi les rapports qui s'établiront entre eux et l'importance que pourront prendre les petits Etats à l'égard des grandes puissances.

Il est en effet de toute évidence que si tous les Etats quels qu'ils soient, grands ou petits —, pourvu seulement qu'ils soient indépendants, si tous ont le devoir de proposer leur médiation à l'occasion des conflits internationaux, ce devoir pourrait prendre une importance considérable et deviendrait terriblement difficile à remplir s'il s'agissait de l'exercer à l'occasion d'un conflit qui ferait prendre, par exemple, les armes à presque toutes les grandes puissances.

Cette question est aussi controversée parce que tous les auteurs ne sont pas d'accord sur ce point. Il est évident que le seul point sur lequel la controverse existe est uniquement celui qui consiste à savoir si une puissance qu'aucune obligation ne lie, ni traité, ni engagement d'aucune sorte, par cela seul qu'elle est membre de la communauté internationale, se trouve obligée de proposer sa médiation entre deux Etats en contestation. Toute controverse cesse lorsque ce devoir est inspiré par le soin de sa propre sécurité ou lorsqu'il est la conséquence d'une promesse ou d'une stipulation.

D'après certains auteurs, les Etats neutres, non seulement ne sont pas obligés de proposer leur médiation entre deux Etats en conflit mais, de plus, ils conservent le droit de ne pas accepter le rôle de médiateur.

Hautefeuille, après Galiani, considère que « l'indépendance naturelle des nations exige qu'elles soient libres de faire la guerre ou de la cesser, selon leurs intérêts et même selon leur volonté et leurs caprices. Une nation étrangère et pacifique, dont l'intention est de rester neutre, ne peut donc pas s'interposer entre deux autres peuples, pour les empêcher de se faire la guerre » (1). Par conséquent « le rôle de médiateur peut sans doute être accepté par un prince neutre, lorsqu'il lui est offert ; mais *cette acceptation n'est pas un devoir d'humanité*. Il peut se refuser de se charger de cette mission délicate, sans violer aucune des obligations que lui impose la loi naturelle, et la loi internationale » et plus loin « à plus forte raison un peuple ne doit-il pas considérer comme une obligation de s'immiscer de lui-même, dans un différend, dont les parties ne lui ont pas confié la conciliation ; car dans ce cas, son rôle devient plus dangereux encore » (2). Cela n'em-

1. L.-B. Hautefeuille, *Des droits et des devoirs des nations neutres*, t. I, p. 470.

2. Hautefeuille, *op. cit.*, t. I, p. 471.

pêche pas Hautefeuille de reconnaître, quelques lignes plus bas, que « bien que ce ne soit pas un devoir d'accepter une médiation ou de se porter médiateur, le souverain, assez puissant pour ne pas redouter le ressentiment de celles des deux parties, contre laquelle il peut avoir à se prononcer, fait un acte conforme aux sentiments de l'humanité, en cherchant à concilier le différend existant entre deux princes plus faibles que lui » (1).

M. Rivier également, se déclare contraire à ce devoir de médiation, général et indépendant de toutes stipulations spéciales, pour la raison qu'il ferait aux Etats à neutralité permanente « une situation aussi périlleuse qu'onéreuse » (2). Cette crainte de M. Rivier est, sans doute, quelque peu exagérée. Pour qu'elle se réalise, il faut admettre que tous les Etats d'Europe, à l'exception de la Belgique, la Suisse et le Luxembourg, se trouveraient, à un moment donné, en conflit entre eux. Autrement, au point de vue qui nous occupe, il n'y a pas de distinction à faire entre un Etat à neutralité perpétuelle et un Etat neutre à l'occasion d'un conflit entre deux ou plusieurs autres Etats.

Pour d'autres auteurs, comme Hubner (3), Philli-

1. Hautefeuille, *idem*.

2. Rivier, *op. cit.*, t. II, p. 162.

3. Cité par Calvo, *op. cit.*, t. III, p. 414.

more (1), Paretti (2), Twiss, Pradier-Fodéré, F. de Martens, la médiation est un devoir.

Suivant Twiss : « Il est évidemment du devoir d'un individu, quand rien ne l'oblige à prendre part à un différend entre ses amis, de s'efforcer d'amener un arrangement amiable entre eux ; tandis qu'il est souvent de l'intérêt d'une nation de prévenir une guerre qui est sur le point d'éclater entre d'autres nations, car quelques étincelles de l'incendie qui s'allumera dans son voisinage peuvent l'atteindre ; de même aussi la ruine de deux voisins ou de l'un ou de l'autre peut créer un danger pour une nation » (3).

Suivant M. Pradier-Fodéré : « Il faut proclamer hautement que les Etats ont le devoir moral d'offrir leur médiation, à plus forte raison d'accepter d'être médiateurs, lorsqu'il y a des probabilités que leur entremise conjurera l'épouvantable fléau de la guerre, et même lorsque ces probabilités seront faibles et vagues, car ce devoir dérive de leur mission d'être collectifs sociables de contribuer par tous les moyens en leur pouvoir, et dans la mesure de leurs forces tant morales que matérielles, à la défense de la justice et de la paix sur la terre » (4).

1. Cité par Calvo, *op. cit.*, t. III, p. 414.

2. Cité par Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. VI, p. 216.

3. Travers Twiss, *op. cit.*, t. II, p. 12.

4. Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. VI, p. 217.

Enfin M. de Martens justifie ce devoir par l'intérêt que peuvent avoir les Etats neutres à ce que tel pays soit plutôt en état de paix qu'en état de guerre et parce qu'ils ne doivent pas se désintéresser « des différends qui peuvent avoir pour conséquence une guerre générale » (1).

D'autres auteurs enfin, sans être aussi catégoriques, ni dans un sens ni dans l'autre, font dépendre leur solution des circonstances où la médiation se produit. D'après Calvo, par exemple : « Certaines médiations, dans les circonstances où elles se produisent, peuvent assumer un caractère de prépotence, d'hostilité déguisée, blessant pour ceux à qui elles sont offertes ; d'autres, au contraire, se justifient en quelque sorte d'elles-mêmes par la gravité des complications indirectes qu'elles tendent à prévenir, ou par le sentiment de mutuelle bienveillance et d'humanité qui les inspire » (2).

Il est évident qu'au point de vue du droit pur, et abstraction faite de toute considération politique, il ne peut y avoir aucun inconvénient à admettre, à la charge des Etats neutres, l'existence d'un devoir moral de médiation toutes les fois qu'un conflit est sur le point d'éclater entre deux ou plusieurs puissances. L'accomplissement de ce devoir, en tant

1. F. de Martens, t. III, p. 135.

2. Calvo, *op. cit.*, p. 314.

qu'il se renfermerait dans les règles strictes de la médiation, ne peut être considéré que comme un acte amical qui ne peut, en aucun cas, soulever des difficultés ou compromettre la cause de la paix.

Bien plus, ce devoir correspondrait à tout ce qu'il y a de plus grand et de plus élevé dans la mission des Etats sur la terre, et qui consiste à servir dans la mesure de leurs forces et de leur intelligence, la cause de la justice et de la paix entre les nations.

Mais, où les difficultés commencent, c'est lorsqu'il s'agit de concilier de droit avec la politique. Qu'un Etat soit fort, il ne s'opposera pas à la proclamation de ce devoir, parce que, conscient de sa force, il pourra bien rappeler à d'autres Etats l'existence de ce devoir, mais il pourra aussi s'en affranchir, lorsque son intention sera de demander aux armes la satisfaction de ses ambitions. Qu'un Etat soit faible, il s'opposera de toutes ses forces à la proclamation de ce devoir parce qu'il pourra toujours craindre que son interprétation ne serve à couvrir une intervention abusive de la part d'une puissance forte.

Et la preuve éclatante de ces deux préoccupations contraires, nous la trouvons dans les discussions qui eurent lieu à la conférence de la Paix de l'année dernière, au sujet de l'article 27 de la convention que nous étudierons dans notre troisième partie.

De façon générale, si l'on admet l'existence de ce

devoir, il faut laisser chaque puissance juge du point de savoir si elle doit ou non l'accomplir. Il peut y avoir des cas où son intervention, non seulement lui serait nuisible mais où encore elle risquerait d'envenimer le débat au lieu de l'apaiser. Dans ces conditions c'est un autre devoir, plus impérieux que celui de la médiation, le devoir de sa propre sûreté, qui doit l'emporter. C'est donc avec raison qu'on a pu dire qu'en cette matière « tout est une question de tact et de conduite politique » (1).

Mais, exception faite de cette considération, rien ne s'oppose à la reconnaissance de ce devoir, très conforme à la solidarité et à l'harmonie qui doit exister entre les nations. De nos jours, en effet, les relations entre les États sont devenues si intimes et si fréquentes, les États se trouvent dans de tels contacts que le moindre trouble, le moindre changement survenu chez l'un d'eux exerce, fatalement, son contre-coup chez tous les autres. Lorsqu'une guerre éclate, ou est sur le point d'éclater, elle jette, ainsi que nous l'avons vu au commencement de cette étude, une si grande perturbation dans toutes les relations internationales, même chez les peuples les plus pacifiques et les plus éloignés du théâtre de la guerre, qu'on ne saurait, vraiment, ne pas reconnaître l'existence, pour toutes les nations

1. R. Piédelièvre, *op. cit.*, t. II, p. 8.

neutres, du devoir de s'employer, de toutes leurs forces, à prévenir ou à enrayer les calamités d'une guerre.

Ce devoir est quelquefois d'autant plus impérieux que souvent deux Etats en conflit, quoique disposés à s'entendre, n'y arrivent pas cependant parce qu'aucun ne veut faire les premières avances. Si, dans ces conditions, une troisième puissance voulait intervenir, sa tâche serait très facile et la guerre se trouverait ainsi écartée.

Si tout le monde n'est pas d'accord pour proclamer ce devoir, c'est qu'on craint de voir la médiation perdre son véritable caractère et devenir un prétexte à intervention au profit des Etats forts, et une cause d'ennuis et de dangers à la charge des Etats faibles ; autrement, toutes les réserves dont elle a souvent été l'objet seraient incompréhensibles si l'on était, en fait comme en droit, libre d'accepter ou de refuser l'avis du médiateur et si le fait, par une puissance, de proposer sa médiation n'engagerait en rien sa responsabilité.

CHAPITRE IX

LA VALEUR DE LA MÉDIATION

Arrivé au terme de nos considérations sur la médiation, et avant d'aborder l'examen de quelques exemples fournis par la pratique internationale, nous devons voir qu'elle est sa valeur, nous devons examiner, en d'autres termes, l'importance et l'utilité de ce procédé, comme moyen de solution pacifique des conflits entre les nations. — Après avoir vu ce qu'elle est, voyons ce qu'elle vaut.

Mais avant tout, il serait, croyons-nous, intéressant de rappeler brièvement l'opinion à ce sujet des principaux auteurs qui ont traité de la médiation. Constatons-le de suite : tous les auteurs ne sont pas d'accord sur la valeur de ce procédé.

Les uns le glorifient, d'autres le repoussent ; d'autres enfin, esprits électriques, admettent les deux idées à la fois. Travers Twiss (1) par exemple, en sa qualité d'anglais qui ne voit que le côté utilitaire des choses, le représente comme un moyen

1. Travers Twiss, *op. cit.*, t. II, p. 12.

pour la nation médiatrice de garantir sa propre sûreté. Paretti (1), italien généreux et enthousiaste, la considère comme un devoir strict pour les Etats dont la mission est de faire régner la paix et la justice sur la terre. M. Pradier-Fodéré (2) proclame hautement que les Etats ont le devoir moral d'offrir leur médiation. En sens opposé Galiani (3) et Hautefeuille (4) pensent que ni l'équité, ni la prudence ni l'intérêt n'exigent et ne conseillent une pareille intervention. Voyons ce qu'il faut penser de ces opinions contraires.

La médiation est rangée parmi les négociations indirectes. Les négociations sont directes lorsque les belligérants, ou les parties en litige si la guerre n'a pas été encore déclarée, négocient directement, sans l'intermédiaire d'aucune autre puissance ; dans le cas contraire, lorsque les négociations se poursuivent par l'entremise d'une tierce ou de plusieurs autres puissances, elles s'appellent indirectes. L'avantage de l'un ou l'autre de ces modes dépend des circonstances et de la situation respective des parties contendantes. Le vainqueur, ou la puissance qui à tort ou à raison se croira la plus forte, cher-

1. Cité par M. Revon, *l'Arbitrage international*, p. 259.

2. Pradier-Fodéré, *op. cit.*, t. VI, p. 217.

3. Cité par Revon, *op. cit.*, p. 259.

4. Hautefeuille, *op. cit.*, t. I, p. 470.

chera le plus souvent la négociation directe pour imposer plus facilement ses conditions à l'adversaire ; le vaincu cherchera, au contraire, la négociation indirecte dans l'espoir d'obtenir par le droit ce qu'il n'aura pu garder par la force ; tous les deux pourront être quelquefois d'accord pour préférer l'un ou l'autre de ces deux modes. Cependant, s'il est vrai qu'en cette matière on ne peut pas poser des règles fixes, on peut dire, d'une façon générale, que la négociation indirecte est préférable parce qu'elle oblige la puissance forte qui serait tentée d'abuser de sa situation à modérer ses exigences.

En effet, une puissance assez forte pour réduire à néant l'opposition d'un Etat plus faible avec lequel elle se trouve en contestation et pour obtenir de lui toutes les concessions désirables ne pourrait profiter en toute sécurité de ces concessions que si le traité par lequel elles lui ont été accordées est reconnu par les autres Etats. La solidité de la paix dépend en grande partie de la solidité des traités ; et pour que ces traités soient solides, il faut que tous les Etats, dans les rapports généraux desquels ces traités doivent entrer, les aient tacitement au moins reconnus. Autrement, la puissance qui au moment de la conclusion d'un traité, irait à l'encontre des sentiments des autres puissances et ne tiendrait aucun compte, ni de leurs droits, ni de leurs devoirs,

ni de leurs intérêts, se préparerait au lieu d'une paix solide d'inévitables conflits. Et ces sentiments des puissances, ne peuvent mieux se révéler qu'au moment et à l'occasion des négociations indirectes. Une puissance qui rejetterait, de parti-pris et sans excuses légitimes, ce mode de négociation se placerait, dès le début, dans une mauvaise posture à l'égard des autres puissances. C'est pourquoi la médiation, n'aurait-elle pour effet, comme mode de négociation indirecte, que de modérer les exigences des parties, qu'elle serait suffisamment avantageuse.

Mais il y a plus. Il existe dans certains pays l'obligation pour les individus, avant de commencer un procès, de se présenter devant le juge de paix qui doit essayer une tentative de conciliation. Quoique ces tentatives n'aboutissent pas dans la plupart des cas, le législateur a cru cependant devoir les imposer pour donner au procès le caractère, pour ainsi dire, exceptionnel, celui de l'*ultima ratio*, à laquelle les parties ne peuvent recourir que si tous les autres moyens ont été épuisés. Eh bien, c'est ce qui arrive pour la médiation avec cette seule différence que, jusqu'à présent du moins, elle n'est pas obligatoire. La médiation est une tentative de conciliation, à la disposition des puissances, avant de commencer les hostilités. Elle présente cet avantage, même lors-

qu'elle ne réussit pas, de fournir une garantie de plus en faveur de la paix ; et surtout elle enlève à la guerre ce caractère barbare et pour ainsi dire primitif d'après lequel les peuples, prompts à se faire justice eux-mêmes, saisiraient avec empressement l'occasion de se jeter les uns sur les autres.

En outre, la médiation par l'élasticité qu'elle présente, par la facilité qu'elle a à embrasser toutes les questions internationales, même celles mettant en jeu l'honneur, l'indépendance ou la souveraineté des Etats, par cette facilité à s'adapter à toutes les circonstances particulières et à revêtir toutes les formes peut réussir là où les autres moyens d'action, l'arbitrage par exemple, n'ont pas réussi. Les parties qui n'accepteront pas l'arbitrage, pour ne pas être obligées d'exécuter la décision de l'arbitre, ne pourront pas reculer devant la médiation précisément parce qu'en l'acceptant elles ne s'engagent à rien, elles demeurent libre de rejeter l'avis du médiateur s'il leur est défavorable et de recommencer les hostilités si elles en ont gardé l'arrière-pensée. Et si pendant ce temps les esprits se calment, si l'avis du médiateur étant vraiment impartial finit par être accepté même avec quelques sacrifices de la part des parties, la guerre qu'on aurait envisagée au début avec légèreté de cœur, aura été de cette façon évitée ! Ce qui fait, par conséquent, la supériorité de la médiation sur l'ar-

bitrage et sur tous les autres modes de solution pacifique des conflits internationaux, ce qui fait, en d'autres termes, son importance et son utilité, c'est qu'elle s'adresse au consentement même des parties ; elle ne porte aucune atteinte au principe de la souveraineté et de l'indépendance des Etats, elle fléchit, pour ainsi dire leur volonté sans jamais la détruire, sans jamais la mettre en question.

DEUXIÈME PARTIE

Applications de la Médiation et des Bons Offices

Nous allons examiner dans cette parties les manifestations du principe de la médiation. Nous avons vu comment les auteurs comprennent la médiation ; nous devons maintenant voir comment les diplomates et les hommes d'Etat l'appliquent. Ce n'est que lorsque nous aurons vu ce qu'elle est, que nous pourrons dire ce qu'elle sera et ce qu'elle devra être.

Ce qu'il y a, tout d'abord, de vraiment étonnant en cette matière c'est de voir la médiation, malgré les énormes avantages qu'elle présente et malgré la grande facilité qu'elle a à s'adapter à toutes les circonstances, reléguée, pour ainsi dire, au second plan par les esprits désireux de supprimer la guerre et par les publicistes qui se sont occupés des moyens propres pour y parvenir. En effet, presque tous les auteurs qui se sont occupés des moyens de solution pacifique des conflits internationaux n'ont semblé

considérer comme but de leurs efforts que l'arbitrage international et l'organisation des tribunaux arbitraux. Tous ont, en quelque sorte, passé à côté sans s'apercevoir que la médiation serait plus propre à atteindre leur but, parce qu'elle est plus conforme à nos idées actuelles sur les droits et les devoirs des Etats et parce qu'elle peut arriver au même résultat que l'arbitrage, tout en sauvegardant les principes qui forment, à l'heure qu'il est, la base des sociétés et de leurs institutions.

Et pourtant, ce qui aurait dû davantage attirer leurs regards c'est que la médiation n'est pas, comme l'arbitrage, une institution relativement nouvelle. Elle a déjà fait ses preuves ; et, par conséquent, il eût été plus naturel et plus pratique en même temps de chercher à tirer parti d'un moyen qui est connu, et qui par là même inspire plus de confiance, plutôt que de chercher à convaincre les gouvernements pour les déterminer, de gaieté de cœur, à se jeter dans l'inconnu.

On ne saurait autrement interpréter cette attitude des auteurs que comme l'entraînement d'esprits généreux mais chimériques qui, négligeant ce qui existe précisément parce qu'il existe, et emportés par leur rêve, ont voulu, d'un seul bond, atteindre l'idéal !

Quant à nous, qui pensons qu'en matière interna-

tionale l'homme de droit qui veut faire œuvre vraiment utile doit tenir grandement compte des exigences de la politique, nous persistons à croire que s'il faut jamais espérer trouver quelque part, dans le domaine du droit international, un moyen ou un principe qui, unanimement reconnu, offre la chance d'aboutir à la suppression de la guerre, ce principe ne peut-être autre que celui de la médiation généralisée et rendue obligatoire. Et ceci est tellement vrai que la pratique des nations elle-même, l'expérience — que, pourtant, on ne peut pas avoir la prétention de laisser de côté — ne nous montre, à de rares exceptions près et de peu d'importance, aucun exemple d'arbitrage ayant fait l'objet de dispositions marquées d'un caractère de généralité ou ayant véritablement mis fin à un conflit international de quelque importance ; tandis qu'elle nous montre la médiation, non seulement comme ayant réussi là où l'arbitrage avait été rejeté, mais de plus comme faisant l'objet de plusieurs manifestations imposantes, et rendant de réels services à la cause de la paix, ainsi que nous aurons l'occasion de le constater tout de suite.

Nous diviserons cette partie en deux sections. Nous étudierons dans une première section les dispositions de tous genres, traités, conventions ou protocoles qui ont consacré le principe de la médiation

et des bons offices ; et dans une seconde section nous étudierons quelques exemples de médiation pris parmi ceux qui présentent quelque importance, autant par leur nature que par leurs conséquences.

SECTION I

La Médiation dans les Traités

CHAPITRE PREMIER

CLAUSES MARQUÉES D'UN CARACTÈRE DE GÉNÉRALITÉ

Les clauses qui ont prescrit le recours, soit obligatoire soit facultatif, à la médiation ou aux bons offices sont, il est vrai, peu nombreuses. Elles se ramènent à trois, que nous étudierons d'après l'ordre chronologique.

§ 1. *Traité de Paris du 30 mars 1856*

Lorsqu'en Février 1856 se répandit la nouvelle que le tsar Alexandre II avait accepté l'ultimatum autrichien et que les préliminaires de paix avait été signés à Vienne, il y eut en France, en Angleterre,

en Russie et dans toute l'Europe comme un soupir de soulagement. En effet, cette guerre de Crimée, longue et acharnée, la plus étrange et la plus difficile au point de vue militaire, n'avait que trop duré !

Elle avait bouleversé toutes les nations d'Europe ; elle avait épuisé tous les belligérants. Les nations victorieuses elles-mêmes avaient vu avec inquiétude leur prospérité un instant arrêtée par suite des sacrifices en hommes et en argent qu'elles avaient été obligées de faire.

C'est pourquoi l'opinion publique de tous les pays, redoutant de voir se produire de nouveau des luttes que les progrès incessants de la science et de l'art militaires ne manqueraient pas de rendre plus épouvantables, était unanime à réclamer des garanties contre le retour possible de pareils événements.

Est-il cependant vrai de dire que les inquiétudes de l'opinion publique ont trouvé, dès le commencement, leur écho parmi les diplomates réunis au Congrès de Paris ? — On ne saurait l'affirmer.

Toujours est-il que l'article 8 du traité sorti de leurs délibérations était fait, pour calmer, dans une certaine mesure, ces inquiétudes. Voici le texte de cet article qui d'ailleurs n'a soulevé la moindre opposition de la part des puissances, s'il faut en croire les protocoles du Congrès qui n'en ont gardé aucune trace : « *S'il survenait, entre la Sublime Porte et l'une*

ou plusieurs des autres Puissances signataires un dissentiment qui menaçât le maintien de leurs relations, la Sublime Porte et chacune de ces Puissances, avant de recourir à l'emploi de la force, mettront les autres parties contractantes en mesure de prévenir cette extrémité par leur action médiatrice » (1).

Il n'y a pas à hésiter : cet article donne une certaine satisfaction à l'opinion publique. Il pose pour un cas tout à fait spécial, celui d'un conflit entre la Turquie et l'une des puissances signataires, le principe de la médiation obligatoire.

Cependant il ne faut pas exagérer et donner à cet article, ainsi que tous les auteurs l'ont fait, une portée plus grande qu'il ne comporte. Lorsqu'on l'analyse attentivement on ne peut s'empêcher de reconnaître combien nous avons raison de nous demander si réellement sa rédaction était due aux inquiétudes de l'opinion publique.

En effet, pourquoi prescrit-il la médiation obligatoire dans une hypothèse seulement, celle où il y aurait un dissentiment entre la Sublime Porte, d'une part, et l'une des six puissances signataires, d'autre part ? Si, en réalité, la pensée des auteurs de l'article 8 avait été inspirée uniquement par le désir de rendre la guerre plus rare, sans aucune autre considération étrangère, pourquoi avoir établi une diffé-

1. De Clercq, *op. cit.*, t. VII, p, 59.

rence que rien, en somme, ne justifie et n'avoir pas dit, tout simplement, « un dissentiment entre deux puissances signataires ? » N'aurions nous pas raison de dire que cet article avait pour but de consacrer la tendance de rendre de plus en plus européen tout ce qui concerne la Turquie, soit ses affaires intérieures soit ses démêlés avec les autres puissances ? Et qu'il était dirigé surtout contre la Russie qu'on ne voulait pas laisser traiter directement et, pour ainsi dire, en tête à tête avec la Turquie ? Et ce serait tellement vrai, que ce n'est que plus tard qu'on a pensé à l'opinion publique et, lorsqu'on a sérieusement songé à lui donner une satisfaction, on s'est arrêté au ^{xxiii}^e protocole qui, ainsi que nous le verrons, est loin d'avoir la même portée que l'article 8.

Les préoccupations dominantes du Congrès de Paris se rattachaient à ces deux idées générales : 1^o réduire les facultés agressives de la Russie à l'égard de la Turquie ; 2^o constituer le concert européen comme régulateur permanent des conflits orientaux, c'est-à-dire internationaliser, en quelque sorte, les affaires d'Orient et les placer sous le contrôle et la garantie des grandes puissances. Eh bien, l'article 8 a obéi à cette dernière considération. La raison en est d'autant plus évidente que cet article, venant à la suite de l'article 7 qui établissait, par sa deuxième règle, que les puissances contractantes garantissent

la stricte intégrité de l'empire ottoman et considèrent toute atteinte portée à cette intégrité territoriale comme une atteinte à l'intérêt général, on peut, avec raison, se demander si sa disposition était réellement indispensable et si elle n'était pas une conséquence naturelle de l'article 7. En tout cas, cette disposition de l'article 8 fait corps avec celle de l'article 7 ; on ne saurait voir en elles que les conséquences d'un même principe. Par conséquent on ne peut pas partager l'enthousiasme du public de l'époque qui jugea cette disposition d'une façon exagérée et qui, à cette occasion, prononça même le nom d'arbitrage.

Malgré cela, et en laissant de côté toutes les exagérations, on ne peut s'empêcher de reconnaître que la règle consacrée par l'article 8, si l'on ne tient aucun compte de la pensée qui l'a inspirée et de son application, constitue un véritable progrès. En effet, le fait par les grandes puissances de reconnaître d'une façon solennelle l'obligation, dans un cas spécial, si restreint qu'il puisse être, de recourir à la médiation constitue, à n'en pas douter, une heureuse innovation. Car ce n'est pas une obligation facultative que cet article contient ; c'est un commandement impératif, c'est, en quelque sorte, une obligation juridique.

§ 2. — *Le XXIII^e protocole du congrès de Paris.*

C'est surtout en Angleterre que la clause de l'article 8 provoqua le plus grand enthousiasme. La *Société des amis de la Paix* de Londres, voyant en elle un acheminement vers l'arbitrage, résolut de profiter des bonnes dispositions du congrès en vue d'obtenir la proclamation d'une règle générale applicable à tous les peuples. Elle envoya, à cet effet, à Paris, une délégation à la tête de laquelle se trouvaient Henri Richard et Joseph Sturge, avec mission de prier le plénipotentiaire anglais, lord Clarendon, de se faire l'interprète de l'opinion publique de tous les pays civilisés, en demandant l'insertion dans le traité d'une clause relative à la solution amiable des différends survenus entre les nations.

Il faut croire que les malheurs de la dernière guerre avaient réellement fait une mauvaise impression sur tous les contemporains et que les diplomates eux-mêmes n'étaient pas restés étrangers à ces dispositions pour comprendre l'accueil favorable que le plénipotentiaire anglais fit à cette démarche. En effet, à la séance du congrès du 14 avril 1856 (1), « M. le comte de Clarendon ayant demandé la permis-

1. Le Clercq, *op. cit.*, t. VII, p. 84.

sion de présenter au congrès une proposition qui lui semble devoir être favorablement accueillie, dit que les calamités de la guerre sont encore trop présentes à tous les esprits pour qu'il n'y ait pas lieu de rechercher tous les moyens qui seraient de nature à en prévenir le retour : qu'il a été inséré, à l'article 8 du traité de paix, une stipulation qui recommande de recourir à l'action médiatrice d'un Etat ami, avant d'en appeler à la force, en cas de dissentiment entre la Porte et l'une ou plusieurs des autres puissances signataires. M. le Premier Plénipotentiaire de la Grande-Bretagne pense que cette heureuse innovation pourrait recevoir une application plus générale et devenir ainsi *une barrière opposée à des conflits qui, souvent, n'éclatent que parce qu'il n'est pas toujours possible de s'expliquer et de s'entendre*. Il propose donc de se concerter sur une résolution propre à assurer, dans l'avenir, au maintien de la paix, cette chance de durée, sans, toutefois, porter atteinte à l'indépendance des gouvernements. »

Le comte Walewski, président du congrès, répond qu'il est autorisé par son gouvernement à appuyer l'idée émise par le plénipotentiaire de la Grande-Bretagne et que « les plénipotentiaires de la France sont tout disposés à s'associer à l'insertion au protocole d'un vœu qui, en répondant plei-

nement aux tendances de notre époque, n'entraverait d'aucune façon la liberté d'action des gouvernements. »

A la suite de l'objection faite par le plénipotentiaire d'Autriche, le comte de Buol, si la résolution prise par le congrès à cet égard devait avoir pour conséquence de limiter l'indépendance des puissances signataires « M. le comte de Clarendon répond que chaque puissance est et sera seule juge des exigences de son honneur et de ses intérêts ; qu'il n'entend nullement circonscrire l'autorité des gouvernements mais seulement leur fournir l'occasion de ne pas recourir aux armes toutes les fois que les dissentiments pourront être apaisés par d'autres voies. »

Après une discussion à laquelle prennent part les représentants de la Prusse, de la Russie, de l'Autriche et de la Sardaigne et après les explications fournies par lord Clarendon et le comte Walewski qui insistent sur ce point que la décision du congrès « ne saurait, en aucun cas, aliéner la liberté d'appréciation que toute puissance indépendante doit se réserver en pareille matière ; qu'il n'y a donc aucun inconvénient à généraliser l'idée dont s'est inspiré M. le comte de Clarendon, et à lui donner la portée la plus étendue... *Messieurs les Plénipotentiaires n'hésitent pas à exprimer, au nom de leurs gouvernements,*

le vœu que les Etats, entre lesquels s'élèverait un dissentiment sérieux, avant d'en appeler aux armes, eussent recours, en tant que les circonstances l'admettraient, aux bons offices d'une puissance amie. »

Voilà, par conséquent, à quoi se réduit la déclaration du 14 avril 1856. C'est une obligation absolument facultative qui ne lie, en aucune façon, les puissances signataires. Cette condition : *en tant que les circonstances* interprétées, certes, par chaque Etat intéressé, *l'admettraient*, indique suffisamment que l'obligation contenue dans ce vœu n'en est pas une.

De plus, ce vœu, exprimé dans un protocole, c'est-à-dire dans un accord préliminaire, ne peut pas avoir la force morale qu'il aurait eue s'il avait été inséré dans le texte même du traité.

On ne saurait cependant admettre l'objection de certains auteurs d'après lesquels le xxiii^e protocole n'aurait eu en vue que les bons offices et aurait ainsi, de propos délibéré, laissé de côté la médiation. Il est évident que les plénipotentiaires du congrès de Paris n'ont pas eu dans l'esprit une pareille distinction ; cela ressort clairement des paroles du comte de Clarendon dont la pensée était de généraliser le principe posé dans l'article 8 du traité. Si le texte du protocole n'emploie pas les deux termes, c'est parce que, ainsi que nous l'avons vu, la diplomatie

ne fait pas toujours la distinction entre la médiation et les bons offices. Dire que le xxiii^e protocole ne se réfère qu'aux bons offices, c'est faire montre d'une subtilité diplomatique que, certainement, les diplomates du congrès de Paris eux-mêmes n'ont pas eue.

La déclaration du 14 avril se terminait par une invitation d'adhésion adressée aux puissances qui n'avaient pas participé au congrès de Paris. Près de quarante Etats répondirent à cette invitation.

Demandons-nous maintenant comment a été apprécié ce vœu, et quelle est sa portée. A cet égard, comme en toute chose d'ailleurs, les appréciations diffèrent suivant les publicistes. Robert de Mohl (1) le qualifie de platonique et MM. Funck-Brentano et Sorel (2) ne lui accordent qu'une valeur académique. M. de Laveleye, au contraire, l'élève aux nues et ne voit en lui, ni plus ni moins, que l'intronisation du principe de *l'arbitrage* « définitivement admis désormais par les lois internationales pour les traités à venir » (3) ; Gladstone le considérait comme « un puissant instrument qui devait favoriser le progrès de l'humanité et de la civilisation » (4), et le comte

1. Cité par Revon, *op. cit.*, p. 265.

2. MM. Funck-Brentano et Sorel, *op. cit.*, p. 457.

3. Emile de Laveleye, *Des causes actuelles de guerre en Europe*, p. 269.

4. Cité par Laveleye, *op. cit.*, p. 270.

Derby comme « un principe qui, à la gloire immortelle de la conférence de Paris, serait désormais admis dans tous les protocoles » (1) ; enfin le comte Kamarowsky (2) le considère comme un acheminement vers le principe de l'arbitrage international.

Il est évident que toutes ces opinions sont un peu exagérées. Pour apprécier ce vœu à sa juste valeur il faut partir de ce fait que les diplomates étaient sincères lorsqu'ils rédigeaient la déclaration du 14 avril 1856. Il faut se rappeler, en effet, que l'on était arrivé, à la fin du congrès, qu'on avait su trouver des solutions conciliantes à presque toutes les questions qui divisaient les puissances ; et, surtout, qu'on avait su agiter avec beaucoup de précautions, et pour cause, toutes les questions brûlantes — et Dieu sait s'il y en avait ! — de nature à froisser quelques-unes d'entre elles. Par conséquent, tous les diplomates devaient éprouver une certaine satisfaction intime et comme un sentiment de bienveillance et de reconnaissance réciproques, commun à tous ceux qui travaillent ensemble à la même œuvre et qui réussissent à la mener à bonne fin. De plus, l'opinion publique vivait encore sous l'impression des calamités de la dernière guerre. Tout le monde sentait que le con-

1. Cité par Laveleye, *op. cit.*, p. 271.

2. Kamarowsky, *op. cit.*, p. 84.

grès de Paris, réunion imposante — et qui le fut autrement et qui fit une plus grande impression que celui de Vienne — pouvait faire quelque chose, pouvait donner comme un gage contre le retour de pareils événements. Il n'est pas étonnant, en de telles conditions, que le comte de Clarendon se fût fait l'interprète de la *Société des amis de la Paix* et que sa proposition ait été acceptée avec empressement par tout le congrès. Peut-être même que, dans leurs fors intérieurs, les plénipotentiaires, étant données leurs dispositions réciproques, n'étaient pas hostiles à l'idée de donner une plus grande extension au principe contenu dans leur déclaration. Ils ont dû cependant se rappeler bien vite qu'ils n'étaient que des représentants et que, par conséquent, ils ne pouvaient pas enchaîner la liberté de leurs gouvernements respectifs.

C'est pourquoi ils ont pris toutes sortes de précautions, comme pour bien montrer qu'il ne s'agissait pas d'un engagement de nature à limiter l'indépendance de leurs gouvernements, mais d'un simple vœu, d'un *desideratum*. Et pourtant ces précautions étaient inutiles si l'on reconnaissait, en fait comme en droit, que la médiation est essentiellement facultative et qu'elle ne saurait jamais être imposée. Elles s'expliquent cependant lorsqu'on songe qu'elles étaient dirigées, non pas contre la médiation elle-

même, mais contre le caractère qu'on lui a quelquefois attribué en pratique.

Si, en lui-même, le vœu du xxiii^e protocole a une importance très restreinte et se réduit à peu de chose puisqu'en somme, il n'engage à rien les puissances signataires ; par la pensée qui l'a inspiré et par le principe qu'il consacre il a, on peut le dire, une immense portée morale.

La pensée qui l'a inspiré, c'est que la guerre ne doit être que le dernier moyen, employé à la dernière extrémité, par les nations, pour terminer les conflits qui les séparent. Et le principe qu'il consacre, c'est qu'il incombe aux puissances, comme membres de la communauté internationale, de faire régner la paix entre elles et de s'employer, de toutes leurs forces, les unes envers les autres, en vue d'apaiser les difficultés qui pourraient les séparer.

Sans doute, ces idées n'étaient pas nouvelles : les publicistes les professaient depuis bien longtemps. Mais ce qui n'est pas peu de chose, ce qui eut un retentissement considérable, c'est qu'elles aient été reconnues et consacrées, officiellement et solennellement, par les représentants de toutes les grandes puissances d'Europe !

§ 3. — *L'Acte général de la conférence de Berlin
du 26 février 1885.*

La conférence qui siégea à Berlin du 15 novembre 1884 au 26 février 1885, à laquelle prirent part les représentants de presque tous les Etats d'Europe et ceux des Etats-Unis d'Amérique, a eu pour objet principal de régler la liberté du commerce dans le bassin du Congo et du Niger, et les occupations nouvelles de territoires sur la côte occidentale de l'Afrique. A cet effet elle a dû poser plusieurs règles relatives à la neutralité des territoires compris dans le bassin conventionnel du Congo. Comme le but de la conférence était de favoriser, dans les contrées qui constituent ce bassin, le développement de la civilisation et des relations commerciales, et de donner, par le maintien de la paix, des garanties complètes de sécurité au commerce et à l'industrie, on s'est tout naturellement arrêté à toutes les dispositions de nature à enrayer la guerre et, par conséquent, au principe des bons offices, de la médiation et de l'arbitrage. En effet, ces trois modes de solution pacifique des conflits internationaux ont trouvé leur place dans l'acte de la conférence de Berlin.

Les territoires compris dans le bassin convention-

nel du Congo appartiennent à différentes puissances qui exercent sur eux soit des droits de souveraineté, soit des droits de protectorat. Pour leur donner une sécurité absolue au point de vue commercial, on avait tout d'abord songé — et c'eût été le seul moyen efficace — à les placer dans un état de neutralité permanente et générale. En effet, c'était là le sens d'une motion proposée par le plénipotentiaire des Etats-Unis, et appuyée par ceux d'Allemagne, d'Angleterre et d'Italie. Mais, en présence de l'opposition de la France, on a dû se contenter, à titre de transaction, du principe formulé par l'article 10 de l'acte général et d'après lequel les puissances, exerçant des droits de souveraineté ou de protectorat dans le bassin conventionnel du Congo, *peuvent* en se proclamant neutres, quant à ces possessions, leur assurer le bienfait de la neutralité, à condition de remplir tous les devoirs que la neutralité comporte (1). Il va sans dire qu'aucune limite n'est imposée à la déclaration de neutralité qui peut être temporaire ou permanente.

Mais, à côté des territoires ainsi neutralisés par la volonté de leurs souverains, il peut y en avoir d'autres qui ne jouissent pas de cette situation. En pareil cas, si l'on ne pouvait pas les soustraire complètement aux conséquences d'une guerre, il fallait

1. De Clercq, *op. cit.*, t. VIX, p. 447

tout au moins prendre des mesures afin que pour eux l'éventualité de la guerre se produise aussi rarement que possible. C'est à ces considérations que sont dus les deux articles 11 et 12 de l'acte général de Berlin, qui prévoient deux hypothèses différentes.

I. Il peut arriver qu'une puissance, possédant une colonie dans la région qui fait l'objet des dispositions de la conférence, soit entraînée dans une guerre dont la cause ou l'origine soit étrangère à ses possessions d'Afrique et dont, par conséquent, le théâtre principal en soit éloigné. Dans ces circonstances l'article 11 impose aux puissances signataires ou adhérentes à l'acte général de Berlin le devoir d'offrir leurs bons offices pour amener les deux parties belligérantes à consentir, l'une à ne pas étendre les hostilités aux contrées situées dans le bassin du Congo, l'autre à n'en pas faire une base d'opérations militaires.

Voici le texte de cet article : « *Dans le cas où une Puissance exerçant des droits de souveraineté ou de protectorat dans les contrées mentionnées à l'article 1^{er} et placées sous le régime de la liberté commerciale, serait impliquée dans une guerre, les Hautes Parties signataires du présent acte et celles qui y adhéreront par la suite s'engagent à prêter leurs bons offices pour que les territoires appartenant à cette Puissance et compris dans la zone conventionnelle de la liberté commerciale soient,*

du consentement commun de cette Puissance et de l'autre ou des autres parties belligérantes, placés pour la durée de la guerre sous le régime de la neutralité et considérés comme appartenant à un Etat non belligérant ; les parties belligérantes renonceraient, dès lors, à étendre les hostilités aux territoires ainsi neutralisés, aussi bien qu'à les faire servir de base à des opérations de guerre. » De cette façon les territoires dont il s'agit demeurent en fait neutralisés pendant la durée de la guerre.

Comme on le voit, cet article renferme les vrais principes des bons offices qui se ramènent à deux : 1° *devoir* pour les puissances neutres de les proposer ; et 2° *faculté* pour les parties contendantes de les recevoir. Et comme pour bien montrer que l'acceptation des bons offices est facultative pour les Etats en conflit, le plénipotentiaire français, le baron de Courcel, a fait à la séance de la conférence du 23 février 1885, lors de la discussion de cet article, la déclaration suivante : « L'article 11 exige le consentement exprès des deux parties belligérantes pour que les territoires ou parties de territoires relevant de l'une d'elles et compris dans la zone conventionnelle de la liberté commerciale en Afrique, soient exceptionnellement traités comme des territoires appartenant à un neutre. La prérogative de la souveraineté particulière de chacun des Etats inté-

ressés demeure donc pleinement réservée » (1).

II. Il peut aussi arriver qu'un conflit surgisse en Afrique même, entre des puissances exerçant des droits de souveraineté ou de protectorat dans la région du Congo et à l'occasion de ces possessions. En pareil cas, pour préserver autant que possible ces régions des conséquences d'une guerre, l'article 12 de l'acte de la conférence impose aux puissances contendantes l'obligation de recourir à une médiation préalable avant de commencer les hostilités : « *Dans le cas où un dissentiment sérieux, ayant pris naissance au sujet ou dans les limites des territoires mentionnés à l'article 1^{er} et placés sous le régime de la liberté commerciale, viendrait à s'élever entre les Puissances signataires du présent acte ou des Puissances qui y adhéreraient par la suite, ces Puissances s'engagent, avant d'en appeler aux armes, à recourir à la médiation d'une ou de plusieurs Puissances amies. — Pour le même cas, les mêmes Puissances se réservent le recours facultatif à la procédure de l'arbitrage* ». Comme on le voit, cet article, en dehors de la médiation obligatoire, consacre aussi le principe de l'arbitrage facultatif dont d'ailleurs nous n'avons pas à nous occuper plus longuement.

L'idée que cet article renferme est due au plénipotentiaire italien, le comte de Launay, qui, dans la

1. *Archives Diplomatiques*, 2^e série, t., XV, p. 273.

séance de la conférence du 22 décembre 1884, hésitant à suggérer l'idée de l'arbitrage, s'était exprimé en ces termes : « A défaut d'un engagement mutuel de ne pas porter la guerre dans les territoires commerciaux définis dans la première déclaration de la conférence, il conviendrait peut-être, en ce qui les concerne spécialement, de donner plus d'efficacité au vœu émis par le Congrès de Paris » (1).

Il y a là, par conséquent, un progrès sur le xxiii^e protocole, en ce sens que la déclaration du congrès de Paris avait le caractère d'un simple vœu, tandis que celle de l'article 12 de la Convention de Berlin a tous les caractères d'une obligation contractuelle. Et pour mieux préciser la portée et l'utilité de l'article 12, le plénipotentiaire d'Italie a demandé qu'on substituât au terme de « conflit entre les puissances » qui figurait dans la rédaction primitive celui de « dissentiment sérieux ». L'intention évidente des auteurs de cet article était d'entourer de toutes les garanties pacifiques possibles les territoires formant le bassin du Congo et surtout l'Etat naissant du Congo, en obligeant les Etats qui auraient avec lui un dissentiment, aussi grave qu'il puisse être, à recourir d'abord à la médiation des puissances amies.

Ainsi donc : bons offices facultatifs pour le cas

1. *Archives Diplomatiques*, 2^e série, t. XV, p. 247.

d'une guerre en dehors du bassin conventionnel du Congo, et médiation obligatoire pour celui d'une guerre à l'intérieur de ce bassin — telle est l'œuvre de la conférence de Berlin.

Cette œuvre est trop récente pour qu'on puisse l'apprécier à sa juste valeur. Cependant, d'une façon générale et sans aucune considération d'application pratique, nous pouvons dire qu'elle constitue un immense progrès sur l'article 8 du traité de Paris, en ce sens que son champ d'application s'est considérablement élargi, si non par la nature et l'étendue des conflits qu'elle embrasse, du moins par le nombre des puissances signataires. En effet, ce sont presque tous les Etats d'Europe, à l'exception de la Suisse et des trois royaumes balcaniques, et ce sont de plus les États-Unis d'Amérique qui ont reconnu et consacré officiellement le principe de la médiation obligatoire.

A plus forte raison cette œuvre est plus importante que celle du xxiii^e protocole du congrès qui, lui ne renferme aucun engagement obligatoire.

Quant à l'utilité pratique de cette œuvre, comme les circonstances en vue desquelles elle a été faite ne se sont pas encore produites, on ne peut que se rapporter aux paroles prononcées par le comte de Launay dans la séance du 23 février 1885, paroles qui paraissent bien exprimer les sentiments de toute

la conférence : « L'engagement formel, pour limité qu'il soit à une zone de l'Afrique, de recourir, avant d'en appeler aux armes, à une action médiatrice, constitue un progrès dans le droit des gens. L'arbitrage seul, avec un caractère obligatoire, prévient d'une manière certaine des hostilités ; mais une médiation acceptée en vertu de l'acte général de Berlin n'aurait pas moins une grande valeur morale, et il faudrait de justes motifs pour ne pas tenir compte de la manière la plus sérieuse des tentatives de conciliation » (1). Mais pour nous, au point de vue de notre étude, la conférence de Berlin n'est pas importante seulement pour les applications qu'elle fait de la médiation ; elle est encore importante comme conférence, c'est-à-dire comme forme de médiation collective, pour le principe de médiation qu'elle consacre. En effet, nous avons vu, en étudiant la médiation collective, que la condition essentielle que doivent remplir les congrès et les conférences pour conserver le caractère d'une médiation, c'est que toutes les parties intéressées y soient reçues sur le même pied d'égalité, et aient voix délibérative. Nous avons encore vu que ce principe avait été reconnu par le congrès d'Aix-la-Chapelle de 1818 et que, malheureusement, on ne l'avait pas toujours observé depuis.

1. *Archives Diplomatiques*, 2^e série, t. XV, p. 274.

Or, ainsi que le dit fort justement M. Ed. Engelhardt, délégué à Berlin, dans son rapport sur la conférence africaine adressé au ministres des affaires étrangères, la conférence de Berlin « en tant qu'assemblée représentative *de toutes les parties intéressées* (c'est à ce titre qu'y figurent la plupart des mandataires réunis à Berlin) peut être considérée comme la consécration solennelle et sans doute définitive du principe posé par le protocole d'Aix-la-Chapelle du 15 novembre 1818 » (1).

1. De Clercq, *op. cit.*, t. XV, p. 465.

CHAPITRE II

DROIT CONVENTIONNEL SPÉCIAL

En dehors des dispositions relatives à la médiation ou aux bons offices marquées d'un caractère de généralité, nous en trouvons aussi d'autres qui font l'objet de traités spéciaux. Quoique ces dispositions ne soient pas les plus importantes, il ne faut pas pourtant les négliger parce qu'elles prouvent que l'opinion publique des pays les plus éloignés, et dans les circonstances les plus diverses, exerce toujours la même influence bienfaisante en vue de terminer à l'amiable les conflits internationaux.

I. Un exemple d'une pareille disposition — d'autant plus importante, à nos yeux, qu'elle a été suivie d'un commencement d'exécution — nous est fourni par le traité de 1858, entre la Chine et les Etats-Unis. L'article premier de ce traité s'exprimait en ces termes :
« Dans le cas où toute autre nation commettrait quelque acte d'injustice ou d'oppression, les Etats-Unis prêteront leurs bons offices, après avoir été informés du fait, en vue d'amener un arrangement amiable de la question,

faisant preuve ainsi de leurs sentiments d'amitié » (1). Cette disposition présente, comme on le voit, une certaine particularité, parce qu'elle contient une espèce d'obligation unilatérale — ce qui n'est pas la règle — à la charge de l'une seulement des parties contractantes, dans notre espèce à la charge Etats-Unis.

Ce qui, avons-nous dit, fait l'importance de cette disposition, c'est, en quelque sorte, le commencement d'exécution qu'elle a reçu. En effet, lors du conflit de la Chine avec la France, qui dura de 1882 à 1885, la Chine, se prévalant du traité de 1858, demanda la médiation des Etats-Unis. C'était en juillet 1884, lorsque, après la violation du traité de Tien-Tsin, la France avait envoyé son ultimatum au Tsong-li-Yamen. Dans une note du 16 juillet 1884, celui-ci, après avoir exposé les réclamations françaises au ministre américain, lui demandait par « quels moyens le gouvernement des Etats-Unis pourrait donner effet à la stipulation du traité précité, et prêter ses bons offices en vue d'amener un arrangement conforme à ses sentiments d'amitié » (2). C'était là une demande formelle de médiation. Les Etats-Unis acceptèrent avec empressement

1. Cité par Un Diplomate, *L'affaire du Tonkin*, (1882-1885), p. 304.

2. Un Diplomate, *loc. cit.*

le rôle auquel la Chine les conviait, et, le 23 juillet, leur représentant à Paris communiquait à M. Jules Ferry, ministre des affaires étrangères, le télégramme suivant de M. Frelinghuysen, secrétaire d'Etat à Washington :

« Le premier article du traité de 1858 entre les Etats-Unis et la Chine porte qu'en cas de difficultés entre la Chine et une autre nation, les Etats-Unis, sur l'avis qui leur sera donné de la situation, emploieront leurs bons offices pour amener un arrangement amical. Visant cette obligation de la part des Etats-Unis, le gouvernement chinois a fait appel à nos bons offices dans la difficulté existant actuellement entre lui et le gouvernement français.

« Vous direz donc au ministre des Affaires Étrangères, que les Etats-Unis, reconnaissant l'obligation qui leur est imposée par ce traité, et dans un esprit d'égale amitié pour les deux gouvernements, consentiraient volontiers, si cela était agréable à la France, à être un intermédiaire pour le rétablissement de plus amicales relations entre les deux pays.

« Le Président, en faisant cette ouverture au gouvernement français, pense qu'un peuple, qui a une histoire aussi glorieuse que la France, peut facilement se montrer plus patient et plus que juste dans ses rapports avec les autres nations du monde.

« Nourrissant de tels sentiments, nous nous hasar-

dons à espérer qu'ils seront partagés par le Président de la République française, et qu'il reconnaîtra que la présente démarche est dictée par la sincère amitié que nous avons pour la France et aussi pour la Chine.

« Vous ferez donc connaître à M. Ferry le contenu de cette dépêche, et vous lui ferez savoir que ce gouvernement éprouverait une grande satisfaction, si ses services pouvaient être agréables au gouvernement français.

« Ce gouvernement ne peut manquer de voir l'importance qu'il y a, non pas seulement pour la France seule, mais aussi pour toutes les autres contrées ayant de grandes relations commerciales avec la Chine, à éviter autant que possible les malheureuses complications qui sont la conséquence de l'état de guerre et qui ont une action si préjudiciable sur tous les intérêts commerciaux.

« FRELINGHUYSEN »

C'est, comme on le voit, une offre de médiation, formelle et absolument correcte. Malheureusement, à la suite d'une volte-face inattendue du gouvernement de Pékin en ce qui concernait le principe de l'indemnité réclamée par la France, celle-ci n'accepta pas cette médiation.

Le gouvernement de Pékin répondit, dans une note du 30 juillet, qu'il ne saurait y avoir lieu à

indemnité puisque, d'après lui, il n'y avait eu aucune violation du traité de Tien-Tsin, et il terminait par cette proposition.

« Dans cette affaire, la France déclare que la Chine a violé le traité ; la Chine soutient le contraire, c'est-à-dire que les vues des deux gouvernements sont en opposition. Nous demandons avec insistance que le Président des Etats-Unis veuille bien examiner les faits à fond, et, dans un esprit de justice, se prononcer *en arbitre* sur la question de savoir si effectivement la Chine a ou n'a pas violé le traité sur un point quelconque » (1).

Ce n'étaient donc plus ni les bons offices, ni la médiation que la Chine réclamait. Elle demandait, ouvertement et délibérément, que son différend avec la France fût soumis à l'arbitrage des Etats-Unis. Naturellement, le gouvernement français, méfiant des procédés diplomatiques de la Chine qui rappellent un peu ceux de la Turquie, n'accepta pas la proposition d'arbitrage.

Malgré cela, la cour de Pékin ne se tint pas pour convaincue puisque, le 14 août, le gouvernement de Washington, à la demande du Tsong-li-Yamen, consentait à une troisième démarche auprès du gouvernement français. Voici le télégramme de M. Frelinghuysen, qui était communiqué à M. Jules Ferry :

1. Un Diplomate, *op. cit.*, p. 308.

« Comme la France a cru devoir décliner deux fois notre interposition, nous ne nous sentons point autorisés à faire une nouvelle offre de médiation ; nous nous croyons cependant obligés de lui faire savoir que la Chine a demandé au ministre des Etats-Unis à Pékin de se rendre à Shanghai pour faire un règlement. Je crois que la Chine serait disposée à donner une indemnité que la France considérerait raisonnable » (1).

C'est, comme on le voit, une nouvelle proposition d'arbitrage, avec cette seule différence que le mandat d'arbitre, au lieu d'être confié au Président des Etats-Unis, eût été remis à M. Young, représentant américain à Pékin. La note ajoutait, il est vrai, que la Chine semblait disposée à donner une indemnité raisonnable pour la violation du traité de Tien-Tsin ; mais le gouvernement français ne pouvait s'y fier. De sorte que cette proposition, comme les deux autres, fut repoussée par le cabinet de Paris.

Voilà, par conséquent, à quoi se réduit le commencement d'exécution de l'article premier du traité de 1858. Le procédé des Etats-Unis a été, en tous points, très correct. Le gouvernement de Washington a su se maintenir dans la légalité la plus stricte, tout en accomplissant son devoir international, dans des circonstances très délicates, puisqu'il se trouvait

1. Un Diplomate, *op. cit.*, p. 311.

placé entre l'obligation, d'une part, de l'article premier du traité de 1858 et, d'autre part, le désir de ne pas froisser la France. Si ce procédé n'a pas réussi ce n'est certainement pas de sa faute.

Cette tentative de médiation de la part des Etats-Unis est importante aussi à un autre point de vue : en ce que c'est une des parties en litige elles-mêmes, et dans notre espèce la Chine, qui *a demandé* la médiation d'une puissance neutre. Et, ainsi que nous l'avons vu plus haut (1), c'est là une hypothèse qui arrive plus rarement.

Pour compléter ce rapide exposé des tentatives américaines, à l'occasion du conflit franco-chinois, nous dirons que l'offre de médiation de la part des Etats-Unis ne s'arrêta pas là et que, toujours à la suite des insistances de la cour de Pékin, le gouvernement de Washington la renouvela le 12 septembre 1884 (2) — après les tentatives du cabinet de Berlin —, et au commencement de novembre de la même année, en vue d'une médiation de concert avec l'Angleterre ou avec l'Allemagne (3). Mais ces tentatives échouèrent, comme toutes les autres, en présence de l'attitude incertaine et peu rassurante du gouvernement chinois.

1. Page 29.

2. Un Diplomate, *op. cit.*, p. 319.

3. Un Diplomate, *op. cit.*, p. 328.

II. Un autre exemple de pareilles dispositions spéciales, nous est fourni, ainsi que nous avons pu le voir plus haut (1), par le traité conclu le 4 juin 1886 entre la France et la Corée. D'après l'article 1 de ce traité, en cas de différend entre l'une des puissances signataires et une tierce puissance, l'autre puissance signataire pourrait être requise par la première en vue d'amener, par ses bons offices, la conclusion d'un arrangement amiable.

III. Enfin un autre exemple nous en est fourni par le traité d'amitié et de commerce signé à Séoul le 26 juin 1884 entre l'Italie et la Corée. L'article 1, § 2 du traité dont le texte est en italien s'exprime en ces termes : « *A l'occasion des dissentiments qui pourront surgir entre une des Hautes-Parties contractantes et une Puissance tierce, l'autre Haute Partie contractante, si elle en est requise, prêtera ses bons offices afin d'arriver à une solution amiable du différend* » (2).

Toutes ces dispositions spéciales, aussi vagues qu'elles puissent être, et aussi vrai qu'il soit que la plupart d'entre elles sont consacrées dans des traités avec les pays les plus lointains et avec lesquels, par conséquent, les causes de conflit sont peu ou point nombreuses, toutes ces dispositions n'en conservent pas moins leur entière importance.

1. Page 38.

2. Martens, *Recueil des Traités*, 2^e série, t. XIII, p. 619.

Cette importance leur vient de l'état d'esprit qu'elles nous révèlent chez leurs auteurs et de la preuve qu'elles nous donnent de l'influence de l'opinion publique dans les pays qui les ont consacrées.

Par conséquent, il serait à souhaiter qu'elles se multiplient. C'est, du reste, le seul moyen de faire voir que le besoin de la paix est un besoin conscient et impérieux des peuples civilisés. C'est aussi le seul moyen pour préparer le terrain aux clauses générales et, peut-être, à cette clause unique et générale de la médiation obligatoire. La guerre aura vécu le jour où, les exigences et les aspirations impérieuses des peuples s'élevant en une clameur universelle, étoufferont la voix des canons et couvriront le bruit des mitrailles !

SECTION II

La Médiation dans la pratique

CHAPITRE PREMIER

LA MÉDIATION AU MOYEN-ÂGE

§ 1.

Au moyen-âge, lorsque la guerre était, pour ainsi dire, l'état permanent, lorsqu'elle existait de château à château, de seigneur à seigneur et de peuple à peuple, la seule institution pacifique, parce que sa force était d'ordre moral, était la papauté. Le pape était le seul homme qui, au milieu du cliquetis des armes, fit entendre des paroles de paix ; il était le seul homme qui s'employât de toutes ses forces à prévenir et à apaiser les conflits entre les nations, de même que par la *Paix de Dieu* et par la

Trêve de Dieu, il s'employait à supprimer les discordes privées.

Un protestant éminent, M. Guizot, juge ainsi l'action de la papauté au moyen-âge : « A tout prendre, dit-il, c'est elle et elle seule qui, au nom de la religion, de la morale, des droits naturels de l'humanité et des droits généraux de la chrétienté est intervenue entre les Etats divers, entre les princes et les peuples, entre les forts et les faibles pour rappeler et recommander la justice, la paix, le respect des engagements, les devoirs et les ménagements mutuels, posant ainsi contre les prétentions et les dérèglements de la force, les principes du droit international » (1).

Il est vrai que les exhortations de l'Eglise tendant à établir la paix dans la chrétienté n'avaient pas seulement un but humanitaire ; elles étaient accompagnées le plus souvent des plus vives objurgations en faveur d'une croisade, car la lutte contre l'infidèle était la préoccupation constante de l'Eglise. Cela n'empêche pas de reconnaître que les efforts de la papauté en vue de la paix étaient réels et souvent efficaces, et que, au moyen-âge, le pape était le médiateur par excellence.

Quand il s'appelait Grégoire VII ou Innocent III

1. Cité par Mougins de Roquefort, *De la solution juridique des Conflits internationaux*, p. 113.

et qu'il se considérait, en sa qualité de représentant de Dieu sur la terre, placé au-dessus des souverains, c'est bien plutôt en arbitre qu'en médiateur qu'il apaisait les conflits entre les princes. Il évoquait devant lui, comme devant un tribunal suprême, les contestations entre souverains ; il jugeait d'après les canons de l'Eglise ou d'après la loi qu'il édictait lui-même, sans aucun souci du droit public séculier ; et pourtant sa décision avait une telle force morale qu'elle ne soulevait la moindre objection et qu'elle était considérée presque comme un décret de la Divinité.

Mais, lorsque cette puissance formidable de la papauté s'amoindrit par suite de ses luttes continues avec les empereurs d'Allemagne et surtout par suite de la Réforme qui divisa les peuples en brisant l'unité chrétienne, le pape dut renoncer à ses prétentions arbitraires. S'il n'apparut plus comme le juge suprême et incontesté, il demeura cependant le médiateur le plus respecté entre les princes qui, bien souvent, firent appel à sa sagesse et lui demandèrent de trancher leurs différends.

Les exemples abondent. C'est ainsi que pendant la guerre de Cent ans, entre la France et l'Angleterre, les papes intervinrent souvent — et pendant leur séjour à Avignon, surtout en faveur de la France — entre les deux parties en lutte et, grâce à

leurs efforts et à leurs négociations, des trêves nombreuses purent être conclues.

Le traité de Brétigny de 1360, s'il ne fut pas l'œuvre directe du chef de l'Eglise, est dû cependant en grande partie aux insistances de la papauté qu'avaient touché les malheurs de l'infortuné roi de France, Jean II. Les papes Innocent VI et Urbain V aidèrent même ce roi à payer sa rançon.

Mais un exemple remarquable et qui vaut la peine d'être cité parce qu'il nous est raconté d'une façon très pittoresque par Olivier de la Marche, capitaine des gardes de Charles le Téméraire, c'est celui des négociations qui ont précédé la conclusion du traité d'Arras de 1435.

Les papes Martin V et Eugène IV n'avaient cessé un seul instant d'exhorter les rois de France et d'Angleterre à mettre fin à une lutte terrible et qui durait depuis trop longtemps. Le concile de Bâle lui-même, en opposition avec le pape sur bien des points, s'était cependant trouvé d'accord avec lui pour travailler au rétablissement de la paix dans la chrétienté. « Après avoir guerroyé environ vingt-deux ans, dit Olivier de la Marche, le pape Eugène envoya en France ses legaulx et ses ambassadeurs, et principalement le cardinal de Sainte-Croix, qui tellement labourèrent et prouffiterent en ceste matière, que une journée fut prinse et acceptée de

toutes les parties au lieu d'Arras en Artois ; à laquelle journée par la grace de Dieu, fut trouvée la paix, le traictié et l'appoinctement » (1).

Ainsi donc, les tentatives du pape avaient abouti et, après dix jours de négociations, l'accord s'était fait sur les points suivants : 1^o que de nouvelles conférences seraient ouvertes à Arras, le 1^{er} juillet, pour traiter de la paix générale avec les Anglais ; 2^o que le roi Charles y adresserait au roi Henri des offres « convenables », et que, si le roi Henri ne les acceptait pas, le duc Philippe ferait tout ce qu'il pourrait et devrait, sauf son honneur, pour rendre la paix au royaume ; 3^o que, dans le cas où le duc, son honneur sauf, quitterait le parti du roi Henri, le roi Charles lui céderait quelques comtés et certaines villes, rachetables au prix de 400.000 écus d'or ; 4^o que le duc Philippe engagerait le roi Henri à envoyer des plénipotentiaires à Arras, et que le pape, le concile et tous les souverains chrétiens seraient invités à se faire représenter au congrès (2).

L'ouverture du congrès eut lieu quelques semaines après. On n'avait pas vu depuis bien longtemps en Europe, une réunion aussi imposante. Ce fut, dit Henri Martin, une véritable assemblée générale de

1. Olivier de la Marche, *Mémoires*, t. I, p. 203.

2. Henri Martin, *Histoire de France*, t. VI, p. 330.

la chrétienté. « A celle convention et assemblée faicte à Arras, continue Olivier de la Marche, pour le pape et le saint consile de Basle furent les cardinaulx de Saincte Croix et de Chipre, et autres ; de la part du roy de France, le duc Charles de Bourbon et d'Auvergne, monseigneur Artus, conte de Richemont, connestable de France, le conte de Vendosme, l'arcevesque de Rains, et plusieurs autres grans personnaiges nommez audit traictié ; de la part du roy d'Angleterre, le cardinal de Vincestre qui estoit du sang de Lanclastre, le conte d'Arondel et autres grans personnaiges ; et de la part de monseigneur de Bourgogne, il y fut en personne » (1). Après eux, vinrent successivement les envoyés de l'empereur, des rois de Castille, d'Aragon, de Navarre, de Portugal, de Naples, de Sicile, de Pologne, de Chypre, de Danemark, des ducs de Milan, de Bretagne et d'Alençon, de l'Université et de la ville de Paris, de beaucoup d'autres bonnes villes et pays de France, Bourgogne et Pays-Bas (2).

La première séance du congrès s'ouvrit le 3 août, en l'église Saint-Waast, par un sermon en faveur de la paix, fait par Laurent Pinon, évêque d'Auxerre et confesseur du duc de Bourgogne. Ensuite les cardinaux de Chypre et de Sainte-Croix, prenant le

1. Olivier de la Marche, *op. cit.*, t. I, p. 204.

2. Henri Martin, *op. cit.*, t. VI, p. 332.

rôle de médiateurs, offrirent à chacune des parties adverses de lui transmettre les propositions et les réponses de l'autre.

On convint d'abord de régler le différend entre Charles VII et le roi d'Angleterre. Celui-ci, cependant, se montra excessivement exigeant. Malgré toutes les concessions du roi de France, ses envoyés déclarèrent qu'ils n'avaient pas le pouvoir de dépouiller leur seigneur d'une de ses deux couronnes, et quittèrent Arras le 6 septembre.

Les prévisions de l'accord préliminaire intervenu entre les adversaires, avant l'ouverture du congrès, s'étant réalisées en ce sens que des offres « convenables » avaient été faites par Charles VII aux Anglais et que ceux-ci ne les avaient pas acceptées, le duc de Bourgogne demeurait libre de faire la paix avec le roi de France sans se soucier des exigences de son allié. Il y avait cependant un obstacle à cette réconciliation. Philippe le Bon, au contraire de son père qui avait violé sans scrupule tant de serments, se piquait d'une inébranlable fidélité aux engagements solennels ; un faux point d'honneur le retenait à déchirer ce traité de Troyes de 1420 par lequel il avait fait de la France un fief anglais.

Des consultations furent rédigées par les plus grands théologiens et docteurs afin de vaincre les scrupules du duc de Bourgogne, et, après un débat

solennel, les envoyés du pape, les cardinaux de Chypre et de Sainte-Croix, le conjurèrent « par les entrailles miséricordieuses de Notre Seigneur Jésus-Christ, par l'autorité de notre saint père le pape, du saint concile assemblé à Bâle et de l'Eglise universelle » (1) de faire la paix.

La paix fut faite, d'autant plus facilement qu'on avait reçu, pendant ce temps, la nouvelle de la mort du duc de Bedford, envers lequel Philippe le Bon se sentait véritablement engagé. Après des grandes concessions faites par le roi de France, le duc de Bourgogne consentit à mettre le passé en oubli et à ne jamais traiter avec les Anglais sans le consentement du roi : « les deux parties déliaient d'avance leurs sujets du serment de fidélité envers celle des deux qui enfeindrait « l'appointement », et se soumettaient à l'excommunication en cas de parjure. Ce traité devait être scellé des sceaux de tous les princes de sang, prélats, barons et bonnes villes du royaume, lesquels s'en rendraient tous garants. Les deux légats relevèrent Philippe des serments prêtés aux Anglais, et tous les seigneurs et notables français et bourgeois jurèrent après lui la paix » (2).

Et Olivier de la Marche ajoute : « lors fut la paix jurée, close et scellée par tous les partiz et fut

1. Henri Martin, *op. cit.*, t. VI, p. 336.

2. Henri Martin, *op. cit.*, t. VI, p. 338.

publiée et portée par escript par tout le royaume de France, par le pays de monseigneur de Bourgoingne et ailleurs, et tellement que lesdiz traictiez vindrent au lieu de Pontarli, ce que je veiz, et en retint le double Pierre de Sainct Moris, escuyer, et l'envoya à mon père ou chastel de You, dont il advint que, plus de vingt ans après, je les recueilliz, et me vint si à point à ceste heure, qu'en ces presentes memoires j'ay ceste paix enregistrée, et dont la teneur de mot à mot s'ensuit » (1).

§ 2.

Si les papes sont, au moyen-âge, les médiateurs par excellence, ils ne le sont pas les seuls. Ce rôle a été souvent tenu par des princes, des personnages puissants ou même par des villes. Cependant pour eux l'événement ne répondait pas toujours à leur entente parce que — et cela se comprend — ils ne jouissaient pas du prestige qui entourait à cette époque l'église et la papauté.

C'est ainsi que dans son récit des querelles de Louis XI et de Charles le Téméraire, Comines raille « ce pauvre roy de Portugal, qui estoit très bon et juste, mit en son imagination qu'il iroit devers le duc de Bourgogne, qui estoit son cousin germain,

1. Olivier de la Marché, *op. cit.*, t. I, p. 205.

et qu'il pacifieroit tout ce différend du Roy et de lui » (1).

Cependant, comme on ne peut pas être trop exclusif en cette matière puisque les données précises nous manquent, nous pensons que si, au moyen-âge, la médiation des princes ne peut pas être comparée, au point de vue de l'efficacité à celle des papes, toutefois, elle n'a pas pu être complètement inutile, et que, dans un cercle plus étroit sans doute, elle a dû exercer une certaine influence, étant donnés l'organisation de la société féodale et le système des guerres continuelles de l'époque.

§ 3.

Une institution caractéristique au moyen-âge et qui, par ses conséquences, a beaucoup de ressemblance avec celle de la médiation et des bons offices, est celle des conservateurs de la paix, *conservatores pacis*. On appelait de ce nom les personnes qu'on désignait par un traité et qui s'engageaient à veiller à l'exécution des clauses et des conditions de ce traité.

La mission des conservateurs de la paix était d'amener par leurs bons offices l'exécution des conventions et de prévenir l'explosion de nouvelles

1. Comines, *op. cit.*, l. V, chap. VII.

hostilités. Dans ce but, et s'ils étaient plusieurs pour un traité, ils devaient se rencontrer de temps à autre, dans un lieu marqué d'avance, à l'effet de constater si les parties contractantes remplissaient effectivement les engagements pris, pour épargner les infractions et arranger les différends qui pouvaient naître.

L'importance et l'utilité de cette institution consiste en ce qu'elle offrait une plus grande garantie de l'exécution des traités que le simple serment qui d'habitude accompagnait ces traités et que l'obligation qui, de nos jours, résulte de tout engagement pris par un Etat.

Comme à cette époque la fidélité à ses promesses n'était pas un précepte assez répandu, et que la crainte du ciel n'était pas non plus bien efficace, les princes durent recourir à des liens d'une autre espèce. Ce fut par des garanties pour ainsi dire matérielles qu'ils tâchèrent de s'engager mutuellement à tenir leur parole. Et ainsi, ils furent amenés à offrir ou à exiger, comme caution de leur promesse, le serment d'autres personnes, quelquefois même des vassaux ou des sujets, qui s'obligeaient à se déclarer contre leur propre seigneur, s'il violait le traité.

Comme on le voit, la mission du conservateur de la paix se rapprochait un peu de celle d'un garant ; mais elle se rapprochait bien plus de celle d'un

médiateur parce qu'elle lui imposait l'obligation de veiller à chaque instant sur les rapports des parties contractantes et d'apaiser, en conciliateur, les conflits qui pouvaient éclater entre elles à l'occasion de l'exécution même du traité. Le rôle de conservateur de la paix pouvait être tenu, indistinctement, tantôt par des personnages puissants, tantôt par des simples agents des parties signataires, tantôt par des villes ou des corporations.

C'est ainsi que dans le traité d'Arras de 1435, que nous avons vu plus haut, des princes de sang, des gens d'Églises et autres nobles, et quelques principales villes du royaume, assument le rôle de conservateurs de la paix et *donnent leur scellé au traité* (1).

C'est ainsi que dans le traité de Blois, du 12 octobre 1505, il est dit que Louis XII, roi de France et Ferdinand, roi d'Aragon, prieront le roi d'Angleterre de bien vouloir agréer la qualité de conservateur de leur traité : « *Rogabunt dicti Christianissimus et Catholicus Reges, Serenissimum Angliae Regem, quod hujus pacis fraternitatis, et ligae conservator existat* » (2). Le même exemple fut suivi dans le traité qu'on conclut, trois ans après, à Cambrai, entre Louis XII et l'empereur Maximilien : le pape, les rois d'Angleterre et d'Aragon et les princes du Saint-Empire romain avaient été nommés conservateurs du traité.

1. Olivier de la Marche, *op. cit.*, t. I, p. 234.

2. Réal de Curban, *op. cit.*, t. V, p. 662.

CHAPITRE II

LA MÉDIATION DE BONAPARTE EN SUISSE

A la fin du xviii^e siècle, la Suisse était loin d'offrir le spectacle d'un pays tranquille et heureux. Sans monarchie, sans cour, sans noblesse et malgré ses apparences démocratiques, elle conservait cependant dans la plupart de ses cantons un gouvernement oligarchique, établi au profit d'une aristocratie, réellement puissante puisque sa force ne résidait pas comme dans les monarchies, dans un parchemin dû aux bonnes grâces d'un monarque.

Malheureusement, ces aristocraties cantonales, comme tout pouvoir qui n'a pas de contrepoids, avaient été entraînées, par la suite, à abuser de leur situation et à faire preuve d'une étroitesse de cœur vraiment regrettable. C'est ainsi qu'à Berne, par exemple, où en 1776, dix-huit familles seulement étaient représentées au conseil des deux-cents, il était défendu aux artisans, sous peine d'emprisonnement, de porter des marchandises sous les arcades, afin que les patriciens et leurs femmes

pussent s'y promener commodément ; il leur était également défendu de chasser ou de danser, ce luxe étant réservé aux seuls patriciens.

Mais, à la fin du xviii^e siècle l'esprit de résistance contre cette rigueur étroite et contre les abus qu'elle favorisait commença à se manifester. Les lumières croissantes, les idées nouvelles sur le bien du peuple et sa souveraineté répandues à l'envi par les auteurs français et anglais et accueillies avec empressement par l'opinion publique, jetèrent une clarté de plus en plus vive sur l'iniquité du sort fait au peuple et le disposèrent à l'emploi de moyens énergiques de délivrance.

En peu de temps, les cantons ruraux comme ceux des villes, devinrent le théâtre de luttes continuelles dans lesquelles les partisans de l'oligarchie se désignaient comme dans la guerre des paysans, par l'appellation de « Doux », et leurs adversaires par celle de « Durs ». Ces luttes ayant abouti à la soumission des bourgeois, de nombreux suisses quittèrent leur pays ; quelques-uns vinrent s'installer à Paris où ils contribuèrent à la formation du *Club helvétique*, chargé de préparer l'insurrection de leur patrie et au besoin l'intervention française en Suisse.

Au moment où éclate la révolution française, quelques-uns des cantons aristocratiques prêtent

L'oreille aux objurgations des émigrés et des puissances monarchiques contre le gouvernement établi en France. C'était assez pour provoquer un conflit entre les deux pays et pour amener l'intervention de la France, démocratique, unie et forte, dans les affaires intérieures de la Suisse, aristocratique de fait et désunie. Si cette intervention ne se produisit pas de suite, et pas avant 1798, la Suisse en est redevable au tact et à la prudence de l'ambassadeur français, François Barthélemy, qui sut se maintenir dans ses fonctions sous tous les régimes, girondin, jacobin, terroriste, thermidorien et directorial par lesquels passa la France de 1792 à 1798.

Mais, lorsque Barthélemy, élu membre du directoire exécutif, dut quitter la Suisse, les conflits ne tardèrent pas à se produire.

En Janvier et Février 1798, les bourgeois suisses, encouragés par la France, se soulevèrent partout. Partout le peuple força les gouvernements à se démettre ; des villes et des bailliages se constituèrent en communes indépendantes ; les insignes du pouvoir furent détruits ; on planta des arbres de la liberté : ce fut, en un mot, l'insurrection de tout le pays. Berne seule résistait. Le général Brune, à la tête d'une des divisions de l'armée d'Italie, la fit capituler le 5 mars 1798. A dater de ce jour commence une nouvelle phase pour l'histoire politique de la

Suisse. A l'ancienne *Confédération Suisse* succède la *République Helvétique*, unitaire et démocratique à l'image de la France.

Il faut croire cependant que ce régime n'était conforme ni aux traditions, ni au tempérament, ni aux aspirations du peuple suisse, puisque, pendant cinq ans, la Suisse passa par cinq révolutions ou coups d'Etat, par six gouvernements différents, par six constitutions successives. La lutte se poursuivait entre les *unitaires* d'un côté, qui voulaient maintenir la République Helvétique une et indivisible et les *fédéralistes* de l'autre, qui voulaient retourner à l'ancien état de choses. Il est à remarquer que tous ces changements successifs se faisaient avec l'approbation du Premier Consul, puisque les troupes françaises occupaient encore le pays.

Mais, lorsque Bonaparte vit que la constitution qu'il donna à la Suisse en 1801 — l'acte de la Malmaison — qui, réagissant contre la constitution de 1798, contenait des principes de décentralisation qui ne demandaient qu'à se développer ; lorsqu'il vit que même cette constitution n'avait pas réussi à mettre un terme aux agitations intérieures, et qu'elle avait été, par deux fois, changée, en Octobre 1801 et en Février 1802 ; lorsqu'il vit enfin que, malgré ces changements, les fédéralistes levaient de nouveau l'étendard de la révolte et que même — et c'était là

le point sensible pour Bonaparte — ils cherchaient à entrer en négociations avec l'Angleterre, il se décida à agir, et, dans l'intention sincère de rendre à la Suisse, avec la tranquillité, un gouvernement stable et agréé par la majorité de la population, il envoya par le général Rapp, en Octobre 1802, une proclamation au peuple helvétique.

« Vous vous êtes disputés trois ans sans vous entendre, disait-il.... Votre histoire prouve que vos guerres intestines n'ont jamais pu se terminer que par l'intervention amicale de la France... Je serai le médiateur de vos différends. « Cette fois, il acceptait franchement la tâche à laquelle Pierre Ochs l'avait déjà convié en 1798, celle de donner à la Suisse une constitution définitive et conforme à ses tendances et à ses intérêts. Comme tout ce qu'il a fait, excepté ses traités imposés par la force et que la force seule pouvait maintenir, comme la constitution de l'an VIII, comme le Concordat, comme le Code civil, Bonaparte a voulu que la constitution suisse fût durable : c'est pourquoi il y a mis sa main. Et il y a réussi.

Il envoya d'abord en Suisse Ney, à la tête d'une forte armée, avec le double caractère de chef militaire suprême et de ministre plénipotentiaire, pour obtenir la dissolution des forces fédéralistes, faire

rentrer le gouvernement helvétique à Berne d'où on l'avait chassé et pacifier le pays.

D'autre part, il convoqua près de lui tous les Suisses qui avaient exercé le pouvoir depuis cinq ans ; et pour bien montrer que son intention était de s'inspirer des seuls sentiments du pays, il exigea qu'un nombre égal de députés unitaires et fédéralistes vinsent à Paris comme délégués des deux parties en lutte.

Dans les audiences qu'il leur accorda il put se convaincre que tout portait les Suisses vers le fédéralisme, c'est-à-dire vers leur ancienne organisation. Quoique son esprit et ses idées personnelles l'eussent certainement conduit vers l'unité, vers une république centralisée, il n'hésita pas cependant à préconiser un retour à l'ancien système, tout en conservant les principes égalitaires et démocratiques introduits par la Révolution française. En effet, ce sont là les deux idées générales qui se dégagent de la constitution rédigée à Paris par les sénateurs Barthélemy, l'ancien ambassadeur en Suisse, Rœderer, Fouché et Desmeunier. Cette constitution, contenue dans un acte, signé le 19 février 1803, est connu sous le nom d'*acte de Médiation*.

Il serait hors de propos d'analyser cet acte à cette place. Il nous suffira de dire qu'il abolissait la République helvétique ; il repartissait la Suisse en dix-

neuf cantons, chacun avec sa constitution particulière et avec son Grand et Petit Conseil ; et il établissait une Diète, formée par les députés de chaque canton. Cette diète se réunissait chaque année, à tour de rôle, à Fribourg, Berne, Soleure, Bâle, Zurich ou Lucerne. Le canton siège de la diète devenait, pendant ce temps, canton-directeur. Son avoyer ou bourgmestre s'appelait Landamman de la Suisse. Il était, en quelque sorte, chef du pouvoir exécutif, avait la garde du sceau de l'Etat et était chargé de la représentation diplomatique.

Cette constitution fut reçue par les Suisses avec enthousiasme et reconnaissance. Pendant dix ans qu'elle fut appliquée, elle donna au pays la paix intérieure et favorisa la prospérité matérielle et intellectuelle. Aujourd'hui encore elle forme, dans son esprit, la base de l'organisation politique de la Suisse.

Au point de vue qui nous occupe, et qui nous a amené à traiter cette question, nous devons voir si la médiation de Bonaparte en Suisse a tous les caractères d'une médiation régulière si, en d'autres termes, elle est une véritable médiation.

Eh bien, nous n'hésitons pas à dire qu'elle n'est pas une médiation. En effet, la médiation telle que nous la connaissons, même celle qui se produit à l'occasion des guerres civiles, est, par son essence,

exclusive de toute intervention. Il faut que l'Etat qui propose sa médiation et celui à qui elle est proposée se trouvent dans un état de complète indépendance l'un à l'égard de l'autre, qu'il n'y ait entre eux aucun rapport autres que ceux qui découlent des relations internationales en temps de paix.

Or, ainsi que nous l'avons vu, la Suisse ne se trouvait plus dans ce cas. Depuis cinq ans, elle vivait sous le régime de l'occupation militaire française. Tous les changements de constitution s'étaient opérés avec la complicité des troupes révolutionnaires. Rien ne se faisait en Suisse sans l'assentiment du Premier Consul : tel chef de parti, par exemple, voulait-il faire un coup d'Etat, il venait à Paris prendre, en quelque sorte, son investiture. Par conséquent, en fait, la Suisse était loin d'être indépendante à l'égard de la France.

Et cela est tellement vrai que, lorsque la proclamation de Bonaparte fut connue en Suisse, les unitaires, connaissant les dispositions du Premier Consul, escomptaient déjà leurs succès. Sur le coup, personne ne s'était fait illusion : tout le monde avait été d'accord pour voir, sous le masque de la médiation, une décision énergique d'intervention.

D'ailleurs les termes même de la proclamation ne permettaient aucun doute à cet égard. Ce n'était pas une offre dans le sens propre du mot que Bonaparte

faisait aux Suisses ; il ne leur laissait pas la faculté de refuser sa médiation. Il leur disait militairement : « Je serai votre médiatiateur » — et dans la bouche de Napoléon on sait ce que cela signifie.

Par conséquent, au point de vue du droit, il est incontestable que l'intervention de Bonaparte en Suisse ne fut pas une médiation. Que, maintenant, cette intervention ait été salutaire ; qu'elle ait su, grâce au génie de Bonaparte, concilier les deux parties en lutte et que, aujourd'hui encore, les Suisses patriotes lui soient reconnaissants pour ce qu'ils appellent « sa médiation » : c'est là une autre question sur laquelle d'ailleurs nous ne disconvenons pas.

En tout cas, ce n'est pas le titre de médiateur que s'est donné Bonaparte qui nous embarrassera : nous savons très bien qu'une des exigences de la diplomatie est de ne pas appeler les choses par leurs noms. C'est pourquoi nous répéterons en terminant que *l'acte de médiation* du 19 février 1803, malgré l'enthousiasme qu'il provoqua, malgré ses conséquences heureuses et durables, reste, en fait comme en droit, un acte d'intervention.

CHAPITRE III

LA MÉDIATION DANS LES RAPPORTS DE LA TURQUIE AVEC LES PUISSANCES

La Turquie est devenue de nos jours le cauchemar des puissances. Par sa constitution, son organisation, son administration et sa politique, elle est comme un anachronisme parmi les Etats européens. Si son organisme est pourri et si elle est un mal dont on pourrait se défaire très facilement, on la considère cependant comme un mal nécessaire et la *question d'Orient* comme une maladie chronique de l'Europe, parce qu'on ne s'accorde pas sur la manière de partager ses dépouilles. On fait d'elle comme feraient des chasseurs des contrées sauvages qui, découvrant le cadavre d'une bête de prix, quelque renard bleu par exemple, n'y toucheraient pas et, jalousement, empêcheraient que les autres y touchent, le laisseraient par conséquent infecter l'air, parce qu'ils ne s'entendraient pas à partager sa fourrure.

Les affaires de la Turquie sont devenues, de la sorte,

des affaires européennes. Dès qu'il s'y produit des troubles ou un conflit qui peut conduire à la guerre, les grandes puissances interviennent afin de l'empêcher. Si cette guerre est faite par la Turquie à un Etat faible, on craint que la Turquie ne l'écrase ; si elle est faite à un Etat fort, on craint qu'elle ne soit écrasée et chassée d'Europe. Et la forme ordinaire de l'intervention est celle d'une médiation entre les parties contendantes. Ces médiations sont d'ailleurs les plus intéressantes parce qu'elles revêtent les formes les plus différentes et se sont produites dans les circonstances les plus variées,

Parmi les nombreux exemples fournis par l'histoire, nous en choisirons deux qui présentent, à notre avis, au point de vue juridique, la plus grande importance, par suite des controverses qu'ils ont soulevées. C'est, en premier lieu, le conflit gréco-turc de 1868-1869 qui se termina par la conférence de Paris de 1869 ; et c'est, en second lieu, le conflit relatif aux frontières grecques de 1878-1881. Si, comme on le voit, dans les deux cas, c'est la Grèce qui a menacé la paix de l'Europe, la cause en est à la convention de Londres du 30 août 1832 qui, ainsi que nous le verrons, a fait une œuvre incomplète.

§ 1. — *Conflit gréco-turc de 1868-1869.*

En effet, la faute impardonnable de la France, de

l'Angleterre et de la Russie est d'avoir mutilé la nation grecque en créant un Etat grec. La Grèce telle qu'elle est sortie des conférences de Londres est, ainsi qu'on l'a dit avec juste raison, une tête sans corps. Pour que le nouvel Etat pût se développer d'une façon normale, en reprenant le cours de sa vie nationale et de ses anciennes traditions, et pour qu'il pût devenir un facteur sérieux de progrès et de civilisation dans l'Orient de l'Europe, il fallait qu'il fût renfermé dans les limites naturelles de l'hellénisme ; il fallait que la Thessalie, l'Epire, Candie, Samos et toutes les îles grecques de l'Archipel fissent partie du nouvel Etat.

Or, c'est ce que les plénipotentiaires des trois cours n'ont pas compris ou n'ont pas voulu comprendre. Ils ont ainsi créé, pour la diplomatie, une source de difficultés sérieuses, et pour le peuple grec, une période de continuelles agitations et d'efforts inutiles qui les ont épuisés. Car il est incontestable, que si la Grèce a passé par tant de révolutions et de bouleversements, si son développement économique est nul et si son organisation politique inspire peu de confiance, si elle n'a pas répondu à l'attente des puissances et si, aujourd'hui encore, elle se trouve dans une situation déplorable, la cause principale, abstraction faite de celles qui tiennent à la race et au tempérament du peuple grec, en est qu'elle n'a pas

encore trouvé son assiette. Toutes les préoccupations des Grecs, au lieu de porter sur les moyens de nature à remédier aux maux de leur pays, se portent, au contraire, malgré des déceptions répétées, vers des rêves d'expansion et d'agrandissement, vers ce qu'ils appellent la Grande-Grèce,

Depuis la formation du royaume hellénique, les différentes contrées laissées en dehors de ses limites, ont manifesté à plusieurs reprises leur sympathie pour le nouvel Etat et leur désir d'y être incorporées. Mais aucune ne l'a fait avec une énergie plus grande et plus digne d'admiration que la Crète.

De tout temps, ses habitants avaient fait preuve d'un grand fanatisme national. Pendant la guerre de l'indépendance ils s'étaient distingués, entre tous, par leur dévouement à la cause grecque. Et, pourtant, les trois puissances n'hésitèrent pas à les replacer sous le joug ottoman, qui leur était devenu tellement odieux.

Dans ces conditions, il n'y a rien d'étonnant à ce qu'ils se fussent soulevés à plusieurs reprises. Ils se soulevèrent aussi en 1866. Quelques puissances eurent, à ce moment, l'intention d'intervenir entre la Porte et les Crétois révoltés ; mais l'entente n'ayant pu s'établir entre elles, la lutte continua pendant deux ans.

Il est évident que, dans cette situation, les Grecs

du royaume n'ont pas pu rester indifférents aux malheurs de leurs frères ; ils ont dû, certainement, former des bandes de volontaires ; envoyer des munitions et de l'argent aux insurgés ; encourager ceux-ci dans la lutte ; et, le gouvernement hellénique lui-même, pour ne pas encourir l'indignation populaire, a dû favoriser, au moins secrètement, ces menées. Mais, officiellement, il s'est tenu dans une réserve parfaite il est allé jusqu'à braver l'impopularité, en refusant d'admettre les députés crétois au parlement hellénique.

D'ailleurs la Porte elle-même ne s'en était pas inquiétée outre mesure. Il y a bien eu à diverses reprises, pendant le cours de l'insurrection, des échanges de notes entre les deux gouvernements ; mais ces notes n'avaient pas eu de portée bien grave.

Dans ces conditions, quel ne fut pas l'étonnement du gouvernement grec lorsque, après deux ans de lutte, et au moment où, à bout de ressources, l'insurrection semblait sur le point d'être étouffée, il vit le gouvernement ottoman changer tout d'un coup d'attitude et, après un échange de notes où l'intention hostile de sa part était trop évidente, lui adresser un ultimatum, à la date du 11 décembre 1868.

Dans une note du 4 décembre, la Porte s'était particulièrement plainte des enrôlements de volontaires, effectués, disait-elle, sous les yeux du pouvoir

central, dans le but avoué d'envahir le territoire ottoman, et des obstacles ouvertement opposés au rapatriement des familles crétoises émigrées en Grèce. Dans son ultimatum, elle répète ces griefs, et elle ajoute que : « dans le cas où dans le délai de cinq jours, le gouvernement de S. M. le Roi ne prendrait pas l'engagement formel : 1° de disperser immédiatement les bandes de volontaires dernièrement organisées dans différentes parties du royaume et d'empêcher la formation de nouvelles bandes ; 2° de désarmer les corsaires *Enosis*, *Crète* et *Panhellénion*, ou, en tout cas, de leur fermer l'accès des ports helléniques ; 3° d'accorder aux émigrés crétois, non seulement l'autorisation de retourner dans leurs foyers, mais encore une aide et une protection efficace ; 4° de punir, conformément aux lois, ceux qui se sont rendus coupables d'agression contre les militaires et les sujets ottomans, et d'accorder aux familles des victimes de ces attentats une juste indemnité ; 5° de suivre désormais une ligne de conduite conforme aux traités existants et au droit des gens... » (1) les relations diplomatiques entre les deux pays seraient rompues. L'ultimatum ajoute : « *comme déduction naturelle* de cette détermination... le ministre, le personnel de la légation et de la chancellerie hellénique à Constantinople, les consuls grecs dans

1. *Archives diplomatiques*, 1869, t. I, p. 351.

l'empire ottoman, recevront leurs passe-ports. *Les sujets respectifs des deux Etats devront quitter le pays qu'ils habitent, dans le délai de quinze jours, à partir du jour de la signification de la rupture des relations, et l'entrée des ports ottomans se trouvera aussi interdite au pavillon hellénique, à partir de cette même date. »*

Nous ne pouvons pas ne pas remarquer, en passant, ce qu'a de choquant cette *déduction naturelle* de la rupture des relations diplomatiques qui se manifeste par l'expulsion en masse de tous les sujets d'un Etat qui n'est pas même encore un belligérant : ce qui est absolument contraire aux idées admises de nos jours, en ce qui concerne la guerre et les droits et les devoirs qu'elle engendre.

La Grèce repoussa l'ultimatum ; et, dans la réponse qu'y fit, le 15 décembre 1868, M. P. Delyannis, ministre des affaires étrangères, il réfuta point par point les accusations contenues dans l'ultimatum. En ce qui concerne spécialement les premier et deuxième points relatifs à la formation des bandes de volontaires et aux corsaires grecs, la réponse contenait que dans toutes les précédentes guerres européennes des volontaires grecs avaient pris du service dans les armées des belligérants, sans que ce fait ait soulevé la moindre réclamation ; que d'ailleurs ces volontaires agissaient pour leur propre

compte et ne pouvaient en rien engager la responsabilité du gouvernement.

Quant aux vaisseaux qui se rendaient en Crète pour porter des vivres aux insurgés, le gouvernement grec répondait qu'ils n'étaient pas des corsaires mais des *paquebots non armés*. Et à ce point de vue il nous semble qu'il avait raison. En effet, il ne pouvait pas être question de corsaires tant qu'il n'y avait pas guerre entre la Turquie et la Grèce, et tant que des lettres de marque n'avaient pas été délivrées. Tout au plus, pouvait-on les considérer comme faisant de la contrebande.

La réponse se terminait par une protestation de la Grèce contre cette menace de la Turquie, contraire au droit international, d'expulser dans les quinze jours les sujets grecs et de fermer ses ports au pavillon hellénique.

A la suite de cette réponse la rupture était définitive : les ministres respectifs avaient demandé et obtenu leurs passeports. Ce n'était pas encore la guerre, puisqu'elle n'avait pas été déclarée ; mais le moindre incident pouvait la faire éclater. Déjà cet incident avait failli se produire le jour où l'amiral turc Hobbart-Pacha entra dans le port de Syra, à la poursuite du vaisseau grec *Enosis* qui faisait son voyage de retour de Candie. Les hostilités auraient

certaines commencé alors sans l'intervention du ministre de France à Athènes, M. Baude.

Mais cette situation ne pouvait durer plus longtemps. Les trois puissances garantes s'étaient montrées, dès le début, hostiles à la Grèce ; à tel point qu'elles n'avaient même pas voulu se charger de la représentation collective des intérêts grecs auprès de la Porte. Ce furent les Etats-Unis qui acceptèrent cette charge. L'Angleterre était nettement hostile : elle ne cessait de répéter à Athènes que le gouvernement grec ne devait s'attendre à aucun appui de la part des puissances dans une lutte avec la Turquie. La France montrait les mêmes sentiments.

Il n'y avait que le tsar qui, tout en n'approuvant pas ouvertement la conduite des Grecs, montrait cependant quelque mécontentement à l'égard de la Turquie, pour la résolution extrême et inattendue qu'elle avait prise. Le gouvernement russe croyait que « le devoir de la Porte était de recourir à la médiation amicale des cabinets européens pour se conformer aux usages suivis par les Etats civilisés qui, avant d'en appeler à la force, tiennent à épuiser tous les moyens de conciliation, afin de justifier devant leur propre conscience et devant le tribunal de l'opinion publique la dure nécessité de la guerre » (1).

1. *Archives diplomatiques*, 1869, t. IV, p. 1588.

Le tsar s'élevait aussi contre les mesures adoptées par le gouvernement ottoman envers les sujets grecs « mesures, disait-il, empruntées aux traditions du moyen-âge, et qui contrastent avec la sollicitude que, durant les derniers conflits, tous les Etats civilisés se sont fait une règle de témoigner envers les intérêts privés » (1), et qui, ajoutons-nous, contrastent aussi avec les devoirs que la Turquie, entrée par le traité de 1856 dans le concert européen, avait contractés avec l'Europe.

Malgré ces divergences entre les puissances garantes, toutes sentaient cependant la nécessité qu'il y avait pour elles d'intervenir, d'une façon ou d'une autre, afin de prévenir la guerre.

C'est dans ces circonstances que le cabinet de Berlin, invoquant le xxiii^e protocole du congrès de Paris, proposa au gouvernement français de réunir, soit à Paris soit à Londres, une conférence des représentants des puissances signataires du traité de Paris.

Il est, tout d'abord, incontestable que, dans ce cas, le xxiii^e protocole ne pouvait avoir aucune application. En effet, ce protocole exprimait le vœu que les *puissances contendantes elles-mêmes*, avant d'en appeler aux armes, aient recours aux bons offices d'une autre puissance. On aurait, par conséquent,

1. *Archives diplomatiques, idem.*

compris que la Grèce ou la Turquie prissent l'initiative d'une pareille démarche. Autrement, ce ne sont plus des bons offices, c'est une intervention. Tout au plus, si on peut dire que la proposition du gouvernement prussien est conforme à l'*esprit* et non pas à la *lettre* du xxiii^e protocole. Mais cette objection est peu importante à côté des autres critiques qu'a soulevées la conduite des puissances en cette occasion.

La France accepta la proposition du cabinet de Berlin ; puis les autres puissances aussi. Il restait deux points à déterminer : 1^o qui ferait partie de la conférence ? et 2^o quel serait l'objet des délibérations de cette conférence ?

Sur le premier point, les six grandes puissances avaient été d'accord pour admettre la Turquie, comme signataire du traité de Paris. Mais la Grèce, l'admettrait-on ? et à quel titre ? Lord Clarendon avait reconnu qu'« il serait difficile d'exclure la Grèce alors qu'on admettait la Turquie » ; le comte de Bismarck s'était montré disposé « à faire intervenir, outre les grandes cours, les puissances intéressées » — par conséquent la Grèce aussi — et le prince Gortchakoff pensait que « si la Turquie était admise, la Grèce devrait l'être aussi. » Cependant, à la suite des objections du gouvernement français qui se montrait inquiet « des inconvénients qui

pouvaient résulter de la présence d'un représentant du gouvernement hellénique au sein de la Conférence, et notamment des objections que ne manquerait pas d'élever la Turquie », on convint que la Grèce serait admise à la Conférence, mais seulement à titre consultatif. Les puissances fondaient leur décision sur ce que la Grèce ne figurait pas parmi les puissances signataires du traité de Paris.

Rien n'est plus injuste et plus illogique que ce raisonnement des puissances. En effet, qu'y-a-t-il de commun entre la déclaration du 14 avril 1856, sur laquelle s'était appuyée la proposition prussienne, et le traité de Paris qu'on est allé invoquer pour justifier la mesure prise contre la Grèce ? Ne savait-on pas que le traité de Paris du 30 mars 1856 a une portée limitée et précise ; que l'obligation de son article 8 est formelle et qu'elle ne s'impose que lorsqu'il y a conflit entre la Turquie, d'une part, et l'une des puissances signataires, d'autre part ; que, par conséquent, il n'était pas applicable, d'aucune façon, au conflit gréco-turc ? Et ne savait-on pas aussi que la déclaration du 14 avril 1856 avait le caractère d'un simple vœu, absolument facultatif, auquel toutes les puissances avaient été invitées à adhérer et, que, par conséquent, il n'y avait pas de distinction à faire entre les Etats qui, le 14 avril, étaient représentés au Congrès, au moment où le

xxiii^e protocole était rédigé, et ceux qui y avaient adhéré par suite ?

D'ailleurs ce xxiii^e protocole lui-même si, par une interprétation forcée, on voulait l'appliquer au différend entre la Grèce et la Porte, ne préconise-t-il pas justement le recours aux *bons offices* ? Et le caractère essentiel de ce mode d'action, n'est-il pas que les parties contendantes tiennent le principal rôle dans les négociations, pendant que les puissances neutres y jouent le rôle d'intermédiaires, ou simples conciliatrices ?

S'il avait fallu aux grandes puissances un exemple et un argument en faveur de leur intervention dans le conflit gréco-turc, elles auraient dû remonter jusqu'au Congrès d'Aix-la-Chapelle et elles auraient vu, alors, que ce Congrès avait expressément consacré le droit pour tous les Etats d'Europe d'être invités à toutes les conférences où l'on discuterait les affaires qui les concerneraient.

Il n'y a rien, au point de vue juridique, qui justifie cette exclusion de la Grèce de la conférence de Paris. La Grèce, comme la Turquie, auraient dû être reçues sur le même pied d'égalité ; ou bien, si l'on avait voulu donner un caractère d'unanimité aux décisions de la conférence, elles auraient dû être exclues toutes les deux. Elle est vraiment étrange cette contradiction des plénipotentiaires et cette

persistance de leur part à répéter que : « la conférence a été instituée *entre les puissances signataires du traité de Paris et suivant l'esprit du protocole du 14 avril 1856* (1) », que, par conséquent, si la Grèce n'a pas été invitée au même titre que la Turquie c'est parce qu'elle n'a pas été « partie contractante dans les grandes transactions de l'époque et non pas dans la pensée de méconnaître sa situation, sa dignité ou ses droits ! (2) »

Un second point à déterminer était l'objet sur lequel devait porter les délibérations de la conférence. M. de Bismarck pensait que « les plénipotentiaires auraient à rechercher les garanties commandées par l'intérêt de la paix et propres à prévenir le retour du conflit actuel. (3) » Cependant sur l'observation faite par l'ambassadeur de France à Berlin, M. Benedetti, que « la Porte pourrait se refuser d'y acquiescer (4) », toutes les puissances s'accordèrent à assurer le gouvernement ottoman que « la délibération aurait pour objet unique et précis de rechercher dans quelle mesure il y a lieu de faire droit aux réclamations formulées par le gouvernement ottoman dans son ultimatum. La question

1. De Clercq, *op. cit.*, tome X, p. 222.

2. *Idem.*

3. *Archives diplomatiques*, année 1869, tome IV, p. 1610.

4. *Idem.*

crétoise, ou toute autre question impliquant une ingérence dans les rapports du sultan avec ses sujets serait absolument exclue. (1) » Dans ces conditions, la Turquie accepta le 31 décembre 1868, la conférence.

La première séance eut lieu le 9 janvier 1869. Le plénipotentiaire de la Grèce demanda à y être reçu sur le même pied que celui de la Turquie. Cette demande était, à notre avis, absolument justifiée.

De tous les plénipotentiaires, celui de la Russie, seul, approuva quant au fond la réclamation du gouvernement grec. Tous les autres furent d'accord pour reconnaître que la Grèce ne pouvait pas figurer au même titre que la Turquie pour cette raison — déraisonnable, l'avons-nous vu — qu'elle n'était pas signataire du traité de Paris. De plus, le plénipotentiaire ottoman fit du maintien du *statu quo*, c'est-à-dire de l'admission de la Grèce avec voix consultative seulement, une condition *sine qua non* de sa participation à la conférence. Après la rédaction d'une note télégraphique, qui devait annoncer aux deux cabinets d'Athènes et de Constantinople la constitution de la conférence et leur demander de suspendre toute mesure de nature à compromettre la réussite de ses efforts, la séance fut levée.

1. *Archives diplomatiques*, 1869, IV, p. 1630.

Le lendemain, 10 janvier, le marquis de La Valette chargeait le représentant de France à Athènes d'inviter le gouvernement grec à revenir sur sa détermination, et lui demandait de lui transmettre sa réponse dans le plus bref délai.

La seconde séance de la conférence eut lieu le 12 janvier. Comme la réponse du gouvernement grec n'était pas encore arrivée, on décida de s'ajourner au 14. A cette date, la réponse n'étant pas arrivée non plus, la conférence décida de commencer la discussion malgré l'absence de la Grèce.

Après avoir présenté à la conférence un résumé succinct des documents échangés entre les deux parties, le président marquis de La Valette termina en ces termes : « La conférence n'a pas à prendre de décisions de nature à porter atteinte à la liberté d'action des deux puissances auxquelles elle offre ses bons offices ; elle ne peut légitimement qu'examiner les faits, *dire* ce qui lui paraît être *le droit et présenter les bases d'une réconciliation* qu'elle appelle de tous ses vœux. (1) » Nous avons intentionnellement cité ces paroles parce qu'elles prouvent, jusqu'à l'évidence, combien la conférence elle-même ne savait ni ce qu'elle était ni ce qu'elle voulait. En effet, elle se propose d'abord d'examiner les faits contenus dans l'ultimatum ;

i. De Clercq, *op. cit.*, tome X, p. 229.

puis, après l'observation du plénipotentiaire d'Italie, elle renonce à une pareille tâche et se propose « de constater les principes qui doivent servir de règle de conduite pour l'avenir dans les rapports de la Grèce avec la Turquie » ; puis, enfin, elle revient à cet examen des faits puisqu'elle aboutit ainsi que nous le verrons, à la condamnation de la Grèce. De plus, comment ne pas remarquer cette contradiction de la conférence qui se présentait, en même temps, comme juge et comme conciliateur ? A la quatrième séance on examine le texte d'un projet de déclaration rédigé par le plénipotentiaire français. Au moment où elle allait être levée, le président de la conférence reçoit de la part du ministre de Grèce à Paris, un *Mémoire sur le conflit gréco-turc*. Dans ce mémoire le gouvernement hellénique exposait les causes du conflit, et les raisons pour lesquelles il avait cru devoir rejeter l'ultimatum.

Dans la cinquième séance le marquis de La Valette donne lecture d'une dépêche par laquelle le cabinet d'Athènes formait une demande reconventionnelle contre le gouvernement turc pour les préjudices que les sujets grecs aurait éprouvés par suite des dernières mesures de la Porte aussi bien que de l'inobservation des traités.

Enfin, à la sixième séance, le gouvernement hel-

lénique essaie de soulever la question de Crète, mais il se heurte à une fin de non-recevoir pure et simple de la part des puissances. Après quoi, la conférence, prenant acte de l'adhésion complète et sans réserves de la Porte au texte de la déclaration provisoirement arrêté dans une séance précédente, et tous les plénipotentiaires y ayant apposé leurs signatures, elle décide que cette déclaration sera portée, dans le plus bref délai possible, à la connaissance du cabinet d'Athènes.

Cette déclaration aboutissait à une véritable condamnation de la conduite du gouvernement hellénique. Elle portait que la Grèce devra s'abstenir désormais de favoriser ou de tolérer : 1^o La formation sur son territoire de toute bande recrutée en vue d'une agression contre la Turquie ; 2^o L'équipement dans ses ports de bâtiments armés destinés à secourir, sous quelque forme que ce soit, toute tentative d'insurrection dans les possessions de S. M. le Sultan (1).

1. Voici le texte de cette déclaration :

Justement préoccupées des dangers qui peuvent naître de la rupture des relations entre la Turquie et la Grèce, les puissances signataires du traité du 1856 se sont entendues pour apaiser le différend survenu entre les deux Etats, et ont autorisé à cet effet leurs représentants auprès de S. M. l'Empereur des Français à se constituer en conférence.

Après une étude attentive des documents échangés entre les deux gouvernements, les plénipotentiaires sont tombés

Il serait hors de propos d'analyser à cette place la déclaration de la conférence et les principes qu'elle consacre. Il nous suffira de dire que cette déclaration amena à Athènes une crise ministé-

d'accord pour regretter que, cédant à des entraînements sur lesquels son patriotisme a pu l'égarer, la Grèce ait donné lieu aux griefs articulés par la Porte Ottomane dans l'ultimatum remis le 11 décembre 1868 au ministre des affaires étrangères de S. M. le roi des Hellènes. Il est constant, en effet, que les principes du droit des gens obligent la Grèce, comme toutes les autres nations, à ne pas permettre que des bandes se recrutent sur son territoire, ni que des bâtiments s'arment dans ses ports pour attaquer un Etat voisin.

Persuadée d'ailleurs que le Cabinet d'Athènes ne saurait méconnaître la pensée qui inspire cette appréciation aux trois Cours protectrices de la Grèce, comme à toutes les autres puissances signataires du traité de 1856, la conférence déclare que le gouvernement hellénique est tenu d'observer, dans ses rapports avec la Turquie, les règles de conduite communes à tous les gouvernements et de satisfaire ainsi aux réclamations formulées par la Sublime Porte pour le passé, en la rassurant en même temps pour l'avenir.

La Grèce devra donc s'abstenir de favoriser ou de tolérer :

1^o La formation sur son territoire de toute bande recrutée en vue d'une agression contre la Turquie ;

2^o L'équipement dans ses ports de bâtiments armés destinés à secourir, sous quelque forme que ce soit, toute tentative d'insurrection dans les possessions de S. M. le Sultan.

En ce qui regarde les demandes de la Porte relatives au rapatriement des Crétois émigrés sur le territoire hellénique, la conférence prend acte des déclarations faites par le Cabinet d'Athènes, et demeure convaincue qu'il se prêtera à faciliter, autant qu'il dépend de lui, le départ de familles can-diotes qui désireraient rentrer dans leur patrie.

rielle, le 3 février 1869 ; que le nouveau ministère constitué le 5, après avoir adressé une proclamation au peuple hellénique, adhéra au texte de la déclaration le 6 février ; et que la conférence se réunit le 18 février pour prendre connaissance de l'adhésion de la Grèce.

Quant aux dommages privés encourus par des sujets ottomans, le gouvernement hellénique ne contestant nullement à la Turquie le droit de faire poursuivre par la voie judiciaire les réparations qui pourraient être dues, et la Turquie acceptant de son côté la juridiction des tribunaux grecs, les plénipotentiaires ne croient pas devoir entrer dans l'examen des faits et sont d'avis que le Cabinet d'Athènes ne doit négliger aucune des voies légales pour que l'œuvre de la justice suive son cours régulier.

La conférence ne saurait douter que, devant l'expression unanime de l'opinion des plénipotentiaires sur les questions soumises à leur examen, le gouvernement hellénique ne s'empresse de conformer ses actes aux principes qui viennent d'être rappelés, et que les griefs exposés dans l'ultimatum de la Porte, ne se trouvent, par le fait même, définitivement écartés.

Cette déclaration sera portée sans délai à la connaissance du Cabinet d'Athènes, et les plénipotentiaires ont la conviction que la Sublime Porte renoncera à donner suite aux mesures annoncées comme devant être la conséquence de la rupture des relations diplomatiques, si, dans une communication notifiée à la conférence, le gouvernement hellénique défère à l'opinion émise par elle. Les plénipotentiaires, faisant dès lors appel aux mêmes sentiments de conciliations et de paix qui animent les Cours dont ils sont les représentants, expriment l'espoir que les deux gouvernements n'hésiteront pas à renouer leurs rapports et à effacer ainsi, dans l'intérêt commun de leurs sujets toute trace de dissentiment qui a motivé la réunion de la conférence.

Il ne nous reste maintenant qu'à examiner l'œuvre de la conférence de Paris. Nous avons vu les critiques qu'on peut lui adresser au point de vue de la forme, c'est-à-dire en ce qui concerne la manière dont elle a été composée ; il nous reste à voir celles qu'on peut lui adresser quant au fond. A-t-elle été ce qu'elle aurait dû être, et ce qu'elle se disait être : une véritable médiation collective ? Sur ce point tous les auteurs sont d'accord.

En effet, s'il y en a quelques-uns qui pensent, aujourd'hui encore, qu'au point de vue de sa composition il n'y avait rien à reprocher à la conférence de Paris et, qu'en bonne justice, la Grèce ne pouvait exiger d'être reçue sur le même pied que la Turquie parce qu'elle ne figurait pas parmi les signataires du traité de Paris (1) ; en revanche, tous s'accordent à reconnaître que la conférence de Paris de 1869 ne s'est pas comportée en véritable médiatrice (2).

Dès la première séance, les plénipotentiaires déclarèrent que leur mission était « d'examiner dans quelle mesure il y avait lieu de *faire droit* aux réclamations formulées dans l'ultimatum adressé

1. Revon, *op. cit.*, p. 271.

2. *Revue du droit international*, tome I, p. 428 et suiv. Article de M. Rolin-Jaequemyns. *Addé* : Kamarowsky, *op. cit.* ; Mérignhac, *op. cit.* ; Revon, *op. cit.*

par la Turquie au gouvernement hellénique ». Par conséquent, quoiqu'on dise, ils se posèrent, dès le début, en juges et non pas en conciliateurs. Et c'est maintenant qu'on peut voir tout ce qu'il y a de choquant dans cette décision des puissances, d'après laquelle la Grèce ne devait avoir qu'une voix consultative : la Turquie devenait, de la sorte juge, et partie.

Enfin, dernière critique — puisqu'il est bien entendu que nous n'examinons l'œuvre de la Conférence qu'au point de vue qui nous occupe, celui de la médiation — est-ce que la déclaration qui couronna cette œuvre se présente véritablement comme une suggestion amicale, comme une simple base de conciliation ? A-t-elle ce caractère facultatif qui est la condition essentielle de toute médiation ? Ou bien au contraire, est-elle une sentence sans appel, à laquelle la Grèce devait se soumettre si elle ne voulait pas encourir les risques d'une guerre contre la Turquie et avec toute l'Europe derrière son adversaire ?

Il n'y a pas de doute : c'est ce dernier caractère qu'elle présente. Elle est, si je puis ainsi dire, un second ultimatum superposé à l'ultimatum turc.

On a facilement loué l'œuvre de la Conférence, probablement parce qu'on n'y a vu que le résultat immédiat : la guerre évitée. Le marquis de la Va-

lette lui-même, dans son discours de clôture, exagéra son importance. « Il croit, dit-il, qu'on ne saurait équitablement en contester la valeur, car les cabinets représentés dans cette réunion sont parvenus à prévenir le conflit qui était près d'éclater en Orient et à écarter ainsi une cause de complications pour l'Europe. Il espère en outre, avec M. le Prince de Metternich que l'exemple donné par la Conférence ne sera pas perdu, et que l'œuvre pacifique accomplie en vertu et dans l'esprit du protocole du 14 avril 1856 restera comme un précédent, qui sera de plus en plus invoqué dans les dissentiments qu'une délibération commune peut aplanir ». Des auteurs enthousiastes ont même voulu voir, par delà ce principe reconnu et efficacement appliqué de la médiation, celui de l'arbitrage international, prenant, pour ainsi dire, droit de cité dans les relations entre les Etats.

Après tout ce que nous venons de dire, nous ne pouvons pas être du même avis : nous persistons à croire que, ni en ce qui concerne la forme ni en ce qui concerne le fond, la Conférence de 1869 n'a pas fait œuvre de médiation et que, par conséquent, telle qu'elle s'est produite et malgré ses résultats momentanés, elle n'est pas un procédé à recommander.

§ 2. — *Conflit relatif aux frontières grecques
de 1878-1881.*

Au commencement de février 1878, deux jours après la signature des préliminaires de paix entre la Russie et la Turquie, les troupes grecques envahissaient la Thessalie ; quelques jours après elles repassaient la frontière. Le gouvernement hellénique avait allégué, pour expliquer son coup de tête, qu'il n'avait pas su que l'armistice avait été conclu. Mais, tout en regrettant ce qui s'était passé, il ne manqua pas « d'exprimer sa confiance dans les assurances qu'il a reçues des puissances que les intérêts des populations grecques seront l'objet de leur sollicitude » (1). C'était une habileté de sa part : la Grèce se réservait, de la sorte, la chance de ne pas être oubliée au cours des négociations qui devaient s'ouvrir pour la conclusion de la paix. Elle y a réussi.

En effet, dans la séance du Congrès de Berlin du 5 juillet 1878, le premier plénipotentiaire de France, M. Waddington, après avoir exprimé les dangers que présentaient, pour la tranquillité de l'empire ottoman, les agitations continuelles et sans cesse renaissantes qui se produisaient sur ses frontières

1. *Livre jaune*, 1879, Frontières de la Grèce, p. 9.

grecques, agitations qui étaient dues aux aspirations légitimes et longtemps contenues du peuple hellénique, il ajoutait « qu'on ferait une œuvre équitable et politique en adjoignant à la Grèce des populations qui seront une force pour elle et qui ne sont qu'une cause de faiblesse pour la Turquie (1) ». En conséquence, et après avoir insisté sur ce point que la rectification proposée ne saurait avoir aucun caractère d'hostilité à l'égard de la Sublime Porte, il soumettait aux délibérations du Congrès une résolution conçue en ces termes : « Le Congrès invite la Sublime Porte à s'entendre avec la Grèce pour une rectification de frontières en Thessalie et en Epire, et est d'avis que cette rectification pourrait suivre la vallée du Salamyrias (ancien Peneus) sur le versant de la mer Egée, et celle du Kalamas du côté de la mer Ionienne. Le Congrès a la confiance que les parties intéressées réussiront à se mettre d'accord. Toutefois, pour faciliter le succès des négociations les Puissances sont prêtes à offrir leur *médiation* directe auprès des deux parties ». Cette proposition a été acceptée par tous les représentants des puissances, à l'exception de ceux de la Porte.

Dans la séance du 12 juillet, le plénipotentiaire ottoman Carathéodory Pacha, revenant sur la question de la rectification des frontières de la Grèce et

1. De Clercq, *op. cit.*, Tome XII, p. 180 et suiv.

sur l'idée de médiation éventuelle contenue dans la résolution précédemment adoptée, il ajoutait que « la Porte, qui n'avait pas donné son consentement à des propositions de rectifications de frontières, se réserve d'entretenir les cabinets signataires de la vraie situation de la question hellénique. S. Exc. demande que le mot de « médiation » soit remplacé par « *bons offices* ». Après quelques observations présentées par M. Desprez, le comte de Launay et le prince de Bismarck, la demande du plénipotentiaire ottoman a été rejetée. Et c'est là, disons-le en passant, un exemple qui montre que la diplomatie, pour une fois, a nettement distingué entre la médiation et les bons offices.

Ce qu'il est important de savoir c'est que la résolution adoptée par les puissances a trouvé son expression dans le texte même du traité, à l'article 24 qui est ainsi conçu : « *Dans le cas où la Sublime Porte et la Grèce ne parviendraient pas à s'entendre sur la rectification de frontière indiquée dans le treizième protocole du Congrès de Berlin, l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et la Russie se réservent d'offrir leur médiation aux deux parties pour faciliter les négociations* ».

Cet article ne renferme aucune obligation pour les puissances signataires. Il s'agit, comme on le voit, d'une offre de médiation tout à fait éventuelle,

offre qu'il dépend de la volonté des puissances de faire ou de ne pas faire, et surtout de la volonté de la Porte d'accepter ou de refuser. Il convient d'insister dès à présent sur la nature de cette disposition, pour être à même de faire justice des controverses qu'elle a soulevées.

Le traité de Berlin ne contient aucune obligation pour la Porte de procéder à une rectification de frontières avec la Grèce. Ainsi que l'a dit fort justement M. Arntz (1), il contient une simple proposition, polie en la forme et anodine au fond, celle : « d'inviter la Sublime Porte à s'entendre avec la Grèce pour une rectification de frontière », et *dans l'hypothèse* où cette invitation serait acceptée et où les parties ne parviendraient pas à s'entendre, il *réserve* aux six puissances le droit d'offrir leur médiation afin de *faciliter* les négociations.

En fait, on pourrait soutenir que la Turquie n'a jamais acquiescé à la résolution du Congrès, puisque le plénipotentiaire ottoman s'était contenté de répondre « qu'il n'a pas connaissance de l'assentiment de son gouvernement à des propositions de rectification qui lui auraient été faites précédemment », et que pendant toute la durée du Congrès, les instructions que les représentants turcs déclaraient attendre pour pouvoir se prononcer sur la

1. *Revue de droit international*, Tome XIII, p. 246.

proposition de M. Waddington n'arrivèrent jamais. Mais admettons, qu'en signant le traité, la Turquie a adhéré à la résolution du XIII^e protocole.

Résulte-t-il de ce fait quelque obligation pour elle ? Aucune, pas même celle d'accepter la médiation des puissances. Qu'on lise attentivement le texte de l'article 24, et l'on se convaincra que, s'il parle d'un droit que les six puissances se réservent, il ne fait aucune mention d'un devoir correspondant de la Porte.

Il est, par conséquent, de toute évidence que l'obligation de l'article 24 — si, véritablement, il y a obligation — est absolument facultative. Toutefois la Grèce, et pour cause, ne l'a pas compris de cette manière.

Dès le 17 juillet, quatre jours à peine après la signature du traité de Berlin, le gouvernement grec adressait une note au ministre du Sultan à Athènes, Photiades-Bey, par laquelle, en se déclarant prêt, en ce qui le concerne, à procéder à une rectification de frontières des deux pays, il exprimait l'espoir que la Porte voudrait bien, de son côté prendre les mesures nécessaires pour réaliser l'entente conseillée par les puissances signataires du traité de Berlin. La Porte essaya de résister : par une circulaire du 8 août 1878, adressée à ses représentants à l'étranger, elle rejetait les ouvertures de la Grèce.

Mais, avertie des démarches commencées par la France en vue d'amener la présentation d'une note identique et simultanée des grandes puissances à Constantinople, et désireuse d'en prévenir les effets par un acte spontané, elle résolut de se mettre en rapport avec le cabinet hellénique. Le 25 décembre 1878, Mélik-Effendi, chargé d'affaires de Turquie à Athènes, notifiait au ministre des affaires étrangères de Grèce que le gouvernement ottoman avait désigné des commissaires chargés de procéder, de concert avec ceux nommés par le gouvernement grec, à la rectification des frontières entre les deux Etats (1). Les commissaires se réunirent à Préveza, en Février et en Mars 1879. Mais, comme les propositions ottomanes s'éloignaient sensiblement des indications du Congrès de Berlin, l'entente entre les deux gouvernements ne put se produire, et les négociations furent rompues.

Dans cette situation, le cabinet d'Athènes, invoquant l'article 24 du traité de Berlin, fit appel à la médiation des puissances signataires. La France répondit à cet appel en prenant sur elle, en avril 1879, d'amener une entente à ce sujet entre les grandes puissances. Elle y réussit.

La démarche faite par la France était absolument conforme à l'esprit et à la lettre du traité de Berlin.

1. *Livre jaune*, 1879, Frontières grecques, p. 68.

Ainsi que le disait fort bien M. Waddington, « l'Europe n'avait point à se substituer aux négociateurs eux-mêmes, mais simplement à s'interposer entre eux pour aplanir leurs dissentiments et contribuer à les rapprocher (1). » Ce que le ministre français proposait, c'était que les représentants des puissances à Constantinople fissent des démarches en vue d'amener les deux gouvernements intéressés à nommer des plénipotentiaires chargés de reprendre, à Constantinople, les négociations qui avaient échoué à Préveza ; leur mission était d'exercer sur la marche des négociations une action propre à en assurer le succès, sans prendre, directement, aucune part à ces négociations. Par conséquent, ce n'était pas une médiation proprement dite de la part des puissances puisque, comme nous le savons, le médiateur prend part aux négociations à l'égal des parties contendantes ; c'était plutôt des bons offices que l'Europe entendait exercer entre les deux Etats.

Le 16 août, la Turquie accepta la proposition des puissances et consentit à nommer de nouveaux plénipotentiaires. La première réunion, entre ces plénipotentiaires et ceux de la Grèce, eut lieu le 22 août. Mais ces négociations, non plus, ne purent pas aboutir. Après les habituelles temporisations de la diplomatie ottomane, après d'interminables discus-

1. *Livre jaune*, 1879, p. 113.

sions et de continuels malentendus sur la question de savoir si l'on acceptait ou non, comme base des délibérations, le XIII^e protocole du Congrès de Berlin, on était arrivé, à la fin de décembre 1879, pour constater que l'entente directe entre les deux gouvernements était absolument impossible, parce qu'il y avait une distance énorme entre le plan de rectification proposé par la Grèce et celui que la Turquie aurait consenti à discuter.

Dans ces circonstances, la France se décida à se prévaloir de l'article 24 du traité de Berlin. Dans une note du 17 décembre 1879 adressée à l'ambassadeur de France à Londres, M. Waddington disait, entre autres : « Il semble donc que le moment soit venu pour les gouvernements signataires du traité de Berlin de prendre en mains le fil d'une négociation qui a été engagée sous leurs auspices et à laquelle ils ont promis éventuellement le concours de leur médiation amicale (1). » En conséquence, après avoir proposé un tracé de délimitation qui lui paraissait propre à concilier le suffrage de tous les cabinets, il demandait aux puissances signataires de se joindre à lui pour recommander à la Turquie et à la Grèce, conformément au traité de Berlin, l'adoption définitive de cette nouvelle ligne de frontière. Ici encore, M. Wad-

1. *Livre jaune*, 1879, p. 170.

dington demeurait dans l'esprit et dans la lettre de l'article 24.

Toutes les puissances, excepté l'Angleterre, avaient accepté la manière de voir du cabinet français. L'Angleterre s'était opposée au tracé provisoirement indiqué par le gouvernement français pour la raison qu'il lui semblait concéder à la Grèce un accroissement de territoire trop considérable. Elle s'était aussi opposée à l'idée de confier à une conférence d'ambassadeurs le soin de fixer la frontière définitive ; elle aurait voulu confier ce soin à une commission internationale de délimitation, comme celle qui avait opéré en Bulgarie.

La France, désireuse de mettre un terme au conflit gréco-turc, avait accédé aux observations de l'Angleterre. Mais, le gouvernement anglais lui-même, s'étant aperçu des difficultés qu'entraînaient ses propositions, avait renoncé à l'idée d'une commission internationale, et plus tard, à l'alternative, qu'il avait songé à un moment donné d'offrir à la Turquie, entre une commission internationale et une conférence d'ambassadeurs, et s'était finalement rallié à l'idée, primitivement émise par le cabinet de Paris, d'une conférence pure et simple.

Cette conférence qui devait se réunir à Berlin, devait être formée, à l'exclusion des représentants des parties intéressées, par les ambassadeurs des six

puissances en Allemagne, chacun assisté par un délégué technique. Cette disposition n'avait rien de choquant puisqu'il s'agissait de trouver une solution, nullement obligatoire en soi, mais qu'on espérait toutefois que le gouvernement ottoman ne repousserait pas, par suite du caractère pour ainsi dire européen qu'elle revêtirait. Et la preuve que les puissances n'entendaient pas recourir à la force pour imposer leur solution, nous la trouvons dans une dépêche du 12 janvier 1880, de l'ambassadeur de France à Londres, d'après laquelle « le gouvernement anglais, disait l'ambassadeur, ne voudrait pas que cette proposition (le tracé proposé par la France), si elle était adoptée par les puissances signataires du traité de Berlin, sous forme collective, fût présentée à la Turquie et à la Grèce comme devant entraîner l'emploi de la force, dans le cas où elle n'obtiendrait pas leur agrément. *Dans son opinion, cela ne devait être qu'un simple conseil* donné dans l'intérêt des deux puissances en présence pour terminer leur différend (1). »

La conférence se réunit le 16 juin 1880. Ses séances, au nombre de sept, furent peu intéressantes puisque tous les plénipotentiaires étaient d'accord pour admettre le tracé franco-anglais, excepté le plénipotentiaire russe qui aurait voulu donner un

1. *Livre jaune*, 1880, p. 15.

plus grand territoire à la Grèce. Il ne tarda pas cependant à se rallier à l'opinion de ses collègues ; de sorte que le 1^{er} juillet, l'œuvre de la conférence était terminée, et l'*Acte final* (1) adopté à l'unanimité des plénipotentiaires, était signé le même jour.

La note collective des puissances contenant notification de la décision de la conférence de Berlin fut

1. Voici la teneur de cet acte :

« Les pourparlers engagés entre la Turquie et la Grèce pour la délimitation de leurs frontières n'ayant point amené de résultat, les soussignés, plénipotentiaires des puissances appelées par les prévisions de l'acte du 13 juillet 1878 (le traité de Berlin) à exercer la médiation entre les deux Etats, se sont réunis en conférence à Berlin, conformément aux instructions de leurs gouvernements, et, après mûre délibération, s'inspirant de l'esprit et des termes du protocole XIII du congrès de Berlin, ont adopté à l'unanimité le tracé suivant :

La frontière suivra le Thalweg du Kalamas depuis l'embouchure de cette rivière dans la mer Ionienne jusqu'à sa source dans le voisinage de Han Kalabaki, puis les crêtes qui forment la ligne de séparation entre les bassins :

Au nord, de la Vouitsa, de l'Haliacmon et du Mavroneri et leurs tributaires ;

Au sud, du Kalamas, de l'Arta, de l'Aspropotamos et du Salamyrias et leurs tributaires ;

Pour aboutir à l'Olympe dont elle suivra la crête jusqu'à son extrémité orientale sur la mer Egée.

Cette ligne laisse au sud le lac de Janina et tous ses affluents ainsi que Metzovo qui resteront ainsi à la Grèce.

Les soussignés ont l'honneur de soumettre aux puissances dont ils sont les représentants et les mandataires, la présente décision afin qu'elles veuillent bien l'approuver et la notifier aux parties intéressées. »

remise à Athènes le 16 juillet. Le jour même, le gouvernement hellénique notifiait son adhésion. Quant à la Porte, par sa réponse du 27 juillet, elle rejetait le tracé proposé par les puissances, mais ajoutait que, « par déférence pour les puissances amies, elle n'en était pas moins disposée à faire, malgré tout, au royaume hellénique, quelques concessions en vue de hâter le règlement satisfaisant et définitif de cette question » (1). En conséquence, elle priait les puissances médiatrices de vouloir bien autoriser leurs représentants à Constantinople à s'entendre avec elle, en vue de faciliter les négociations, tant sur la fixation définitive de la ligne frontière que sur les points secondaires qui se rattachaient à cette question.

À notre avis, la conduite de la Turquie était, en droit, absolument irréprochable. En effet, si, ainsi que nous l'avons vu, on aurait pu aller jusqu'à soutenir que la Porte ne s'était pas engagée, par le traité de Berlin, à accepter la médiation des puissances ; à plus forte raison, à peine est-il besoin de le dire, tellement la chose est évidente, elle n'a pu s'engager, d'aucune façon, à accepter l'avis des médiateurs. Le caractère essentiel de la médiation est d'être éminemment facultative. Pour lui donner un caractère qu'elle n'a pas et qu'elle ne saurait

1. *Livre jaune*, 1880, I, p. 94.

avoir, il eût fallu la volonté expressément manifestée en ce sens par les parties contractantes. Or, il n'existe nulle part, ni dans le protocole, ni dans le texte du traité, la moindre trace d'une pareille volonté. Au contraire, ainsi que nous l'avons constaté, c'est plutôt la volonté en sens opposé qui a été manifestée par les plénipotentiaires ottomans, celle d'écarter la médiation proposée par M. Waddington.

Par conséquent, au point de vue strictement juridique, on ne saurait considérer l'acte de Berlin du 1^{er} juillet 1880 que comme une suggestion amicale de la part des puissances, comme la préparation d'un terrain d'entente entre la Turquie et la Grèce. Au nom des principes mêmes qui avaient justifié l'intervention des puissances, les parties en litige demeuraient libres d'accepter ou de rejeter, à leur gré, ce terrain d'entente et cette suggestion amicale. Et la Turquie ne méconnaissait aucune des règles du droit international et aucun de ses devoirs envers l'Europe lorsque, par sa note du 27 juillet, elle rejetait la solution proposée par la conférence de Berlin.

Que le gouvernement grec n'ait pas été de cet avis, qu'il ait cru ou qu'il ait voulu faire croire aux puissances médiatrices que leur devoir était de briser cette résistance des Turcs et cette obstination de leur part à se moquer des décisions de l'Europe ; que, par conséquent, leur devoir était de poursuivre, les

armes à la main, l'exécution de leur *arrêt* : c'est ce qui s'explique. C'était son droit et c'était peut-être aussi, dans une certaine mesure, son devoir.

Que, de plus, des auteurs grecs et des Grecs patriotes, dans la chaleur de leurs convictions, ou plutôt de leurs sentiments, se soient montrés indignés contre cette conduite de la Porte, qui refusait de se soumettre à la décision des puissances et qui manquait, « à tous les égards dus aux médiateurs en se cabrant contre l'*œuvre arbitrale* de la médiation (1) » : c'est ce qui s'explique encore, quoique nous avouons, à notre confusion peut-être, ne pas trop saisir le sens de cet accouplement de mots : *œuvre arbitrale* de la *médiation*.

Mais, que la diplomatie elle-même, que quelques-unes des grandes puissances se soient trompées sur la nature de leur intervention et des obligations qu'elle leur imposait : c'est ce qui est plus difficile à expliquer et c'est aussi, il faut l'ajouter, ce qui a encouragé les prétentions de la Grèce. En effet, pour ne citer que des documents français, les trois ministres qui se sont succédé au quai d'Orsay, du mois d'août au mois de décembre 1880, M. de Freycinet, l'amiral Jauréguiberry et M. Barthélemy Saint-Hilaire se sont plu, pour ainsi dire, à accréditer cette erreur

1. *Revue de droit international*, tome XIII, article par M. Sarpolus, p. 231.

de la Grèce et du monde entier et à répéter sur tous les tons que l'acte de Berlin était pour la nation hellénique « un titre irréfragable » (1), « un arrêt des grandes puissances » (2), « un verdict favorable aux Grecs » (3), un titre qui ne pouvait pas être contesté » (4), qu'il était, en un mot, l'expression de la volonté *définitive* des puissances.

Ce n'est que plus tard que la diplomatie, se ressaisissant en quelque sorte, est revenue aux vrais principes consacrés par le XIII^e protocole et par l'article 24 du traité de Berlin. « On semble croire, écrivait le 20 décembre 1880 M. Barthélémy Saint-Hilaire à M. Challemel-Lacour, ambassadeur de France à Londres, que l'article 24 du traité de 1878, se référant au XIII^e protocole, a notifié à la Porte ottomane l'ordre de céder à la Grèce la frontière qui avait été tracée; et que, la Porte ne s'étant pas exécutée avec assez de promptitude ou de bonne volonté, l'Europe s'est réunie à la conférence de Berlin pour agir, comme le fait un tribunal, et rendre une sentence qui, constituant un droit, autorise une exécution immédiate, même par les armes. Toutes les informations qui me viennent d'Athènes me confir-

1. *Livre jaune*, 1880, I, p. 110.

2. *Livre jaune*, 1880, I, p. 115.

3. *Livre jaune*, 1880, I, p. 121.

4. *Livre jaune*, 1880, I, p. 124.

ment dans l'appréhension que le rôle de l'Europe ne soit interprété de cette manière, qui est absolument fausse... Que l'œuvre de la conférence ait mis entre les mains de la Grèce un titre précieux et d'une autorité très haute, nous sommes les premiers à le dire ; mais *ce titre ne constitue pas un droit absolu*... *L'Europe a fait une promesse d'abord, et elle a donné un conseil ensuite ; mais il n'y a rien de plus* » (1).

Cette manière de voir, quoiqu'en opposition flagrante avec celle qui avait un instant prévalu, était cependant la seule admissible au point de vue du droit comme au point de vue de la prudence politique, la seule dont les puissances n'auraient jamais dû se départir.

Et comme pour prouver son changement d'attitude, et qu'il a complètement renoncé à voir dans l'acte de Berlin un *titre irréfragable*, le gouvernement français est allé plus loin, trop loin à notre avis, en recourant à l'idée de proposer un arbitrage des grandes puissances entre la Grèce et la Sublime Porte. Cette idée ne fut accueillie ni par les Grecs ni par les Turcs. Les Grecs, craignant de se voir enlever les avantages accordés par l'acte de Berlin, ne voulurent accepter l'arbitrage qu'en échange de certaines garanties, comme celle, par exemple, de leur indiquer, d'avance la nature des résolutions qui

1. *Livre jaune*, 1880, I, p. 152.

seraient prises par les arbitres, ce qui était la condamnation même du principe de l'arbitrage ; et les Turcs jugèrent, simplement, cette combinaison d'« *inique* ».

C'est alors que la Porte, dans une circulaire du 15 janvier 1881 reprenant ses propositions du 27 juillet 1880, insistait sur cette idée que le seul moyen d'arriver à un arrangement amiable de la question des frontières grecques, consistait dans des négociations entamées entre la Sublime Porte et les représentants des six puissances à Constantinople.

En l'absence de toute autre proposition de la part des cabinets européens, l'Allemagne s'empara de l'idée contenue dans la circulaire ottomane et assumait la charge d'amener, à cet effet, une entente entre les puissances. La France se prêta, sans la moindre difficulté à ces démarches ; elle fut suivie par toutes les autres puissances.

Après des négociations assez laborieuses et qui durèrent pendant plusieurs mois, après des péripéties sans nombre et quelques velléités de résistance de la part des Grecs, on aboutit à la convention de Constantinople du 24 mai 1881 qui mit fin, pour quelque temps, au conflit entre la Grèce et la Turquie.

Les conférences qui ont élaboré cette convention se poursuivirent entre les plénipotentiaires des six grandes puissances et ceux de la Turquie. La Grèce

n'y était pas représentée. Ne pouvait-on pas dire, de ce fait, que la conférence perdait son caractère de médiatrice ? Nous ne le croyons pas, pour la raison que la situation des deux Etats contendants n'était nullement identique.

La Grèce n'avait rien à craindre et tout à espérer. Sa position n'était plus celle de 1869. On le savait d'avance : c'était, en quelque sorte, en sa faveur et contre la Turquie que la médiation avait lieu. On pouvait même dire que la Grèce y était représentée par les six plénipotentiaires puisque tous travaillaient pour son compte. Si elle avait été représentée directement, il eût été peut-être à craindre que la présence de son plénipotentiaire n'envenimât le débat et que, tout au moins elle n'enlevât aux décisions de la conférence cette apparence de désintéressement, de justice et d'humanité que la présence des grandes puissances seules en face de la Turquie pouvait leur communiquer.

La convention du 24 mai 1881 a mis fin au conflit gréco-turc. Nous pouvons, par conséquent, nous demander quels ont été, dans leur ensemble, la valeur et le caractère de l'œuvre accomplie par les puissances.

En ce qui concerne son caractère, il n'y a pas à hésiter : c'est une véritable médiation. Le XIII^e protocole et l'article 24 du traité de Berlin renfermaient

l'hypothèse d'une médiation éventuelle et absolument facultative qui n'aurait jamais pu être imposée à la Turquie. Si les puissances avaient paru, un instant, vouloir s'écarter de cette ligne de conduite, force leur a été d'y revénir devant l'obstination de la Turquie qui, cette fois, avait le droit de son côté. De sorte que l'intervention des puissances a été, en fait comme en droit, une véritable médiation.

En ce qui concerne sa valeur, nous ne pouvons pas être tout aussi optimiste. Et ce n'est pas par ce que la convention de Constantinople s'est écartée du tracé indiqué au XIII^e protocole du congrès de Berlin : elle pouvait le faire puisque la résolution de ce protocole n'était pas obligatoire ; mais parce que l'arrangement auquel elle a abouti a laissé la porte ouverte à de nouveaux conflits. Elle n'a pas su concilier les véritables intérêts de la Porte avec les revendications légitimes du peuple grec. La Porte n'a donné que ce qu'elle a voulu ; et il faut croire qu'elle est bien avare dès qu'elle ne sent plus derrière elle le cosaque où le grenadier autrichien !

CHAPITRE IV

LA MÉDIATION DU PAPE DANS L'AFFAIRE DES CAROLINES

Le plus important exemple de médiation, celui où les règles de ce mode de solution pacifique des conflits internationaux consacrées par le droit des gens ont été le plus scrupuleusement observées, est, sans contredit, la médiation de Léon XIII dans l'affaire des Carolines. La qualité des personnages, la nature du litige, la procédure suivie, tout, a contribué à donner à cet événement une importance considérable et un immense retentissement. Des auteurs plus enthousiastes sont même allés jusqu'à le considérer comme un exemple d'arbitrage, quoique ce ne soit au fond, ainsi que nous allons le voir, que la plus pure des médiations.

Le 4 septembre 1885 arrivait à Madrid un télégramme des îles Philippines annonçant que, le 24 août, au moment où le vapeur *Manille*, de la marine royale espagnole, se préparait à occuper l'île d'Yap faisant partie du groupe des Carolines, la corvette allemande *Illtis* arriva inopinément devant

l'île et y opéra une descente, à sept heures du soir. L'officier qui la commandait, ayant fait arborer le pavillon allemand, déclara solennellement qu'il prenait possession au nom de l'Empire d'Allemagne, de l'île en question et de toutes celles composant le groupe de Palaos, ainsi que de Strongs Islands. Cette prise de possession fut notifiée aux commandants des navires espagnols qui protestèrent contre l'occupation d'un territoire appartenant à l'Espagne.

Cette nouvelle causa à Madrid, au premier moment, une profonde surprise. On demanda au gouvernement allemand s'il approuvait la conduite du commandant de l'*Ittis*.

M. de Bismarck répondit que les instructions données au commandant du vaisseau de la marine impériale contenaient l'ordre de s'abstenir de toute prise de possession, au cas où il se trouverait en présence du pavillon espagnol ; que d'ailleurs cette prise de possession ne pouvait en rien préjuger la question de propriété des îles Carolines ; que le gouvernement allemand était tout disposé à prendre en sérieuse considération les revendications de l'Espagne ; et que « pour le cas où il serait reconnu impossible d'arriver à une entente amicale, il proposait de soumettre l'examen de la question de droit qui a surgi

entre les deux gouvernements à l'arbitrage d'une puissance amie » (1).

L'Espagne n'accepta pas l'arbitrage proposé par la chancellerie allemande. Sans remonter à la bulle du pape Alexandre VI, par laquelle ces îles avaient été adjugées implicitement aux Espagnols ; ni aux premières tentatives faites par l'Espagne pour propager la foi chrétienne et la civilisation européenne parmi les indigènes ; sans recourir au droit historique qu'il était facile de prouver, puisque depuis l'année 1686, époque où le navigateur espagnol Francisco Lezcano découvrit les îles auxquelles il donna le nom de *Carolines* en l'honneur de Charles II, qui régnait à ce moment en Espagne, celles-ci avaient été toujours reconnues, par toutes les nations, comme possessions espagnoles ; sans invoquer ces arguments, l'Espagne fondait son droit de propriété sur la priorité de l'occupation.

En effet, le cabinet de Madrid soutenait que, dès le 21 et le 22 août 1885, les navires espagnols le *San Quintin* et le *Corriedo* étaient arrivés dans le port de l'île d'Yap, pour en prendre possession au nom de l'Espagne ; qu'ils y avaient débarqué des vivres, des munitions et les matériaux nécessaires pour élever un fortin afin d'arborer le drapeau national ; et que, le 24 août, au moment où la corvette allemande

1. Cité par Calvo, *op. cit.*, t. III, p. 417.

avait paru, ils avaient déployé le drapeau espagnol en face celui de l'Allemagne.

Le cabinet de Berlin soutenait, d'autre part, que le groupe des îles Carolines et des îles Palaos était considéré comme n'appartenant à personne ; qu'il y avait dans ces îles des établissements commerciaux allemands en grand nombre qui n'auraient pu se développer si ces îles avaient fait partie du domaine colonial de l'Espagne, que ces établissements étaient arrivés, grâce à un travail soutenu et à des sacrifices considérables, à un certain développement ; et, qu'à différentes reprises, ils avaient prié le gouvernement allemand de placer ces îles sous le protectorat de l'empire, ce qu'ils n'auraient pas fait s'ils avaient pu connaître le droit de propriété de l'Espagne. Il ajoutait que l'enquête officielle, ordonnée à la suite des demandes des colons allemands, avait établi que sur les territoires en question il n'y avait outre les intérêts allemands prépondérants, que des intérêts anglais, mais aucunement des intérêts espagnols ; et que d'ailleurs en 1875 et 1876 l'Allemagne et l'Angleterre avaient nettement refusé de reconnaître les prétentions de l'Espagne sur les îles Carolines, et celle-ci n'avait fait entendre aucune protestation à cette époque. M. de Bismarck concluait : « Si le gouvernement espagnol avait cru posséder des droits quelconques

sur la souveraineté de ces îles, il aurait dû les faire connaître et les faire reconnaître à cette époque, en présence des explications fournies par les deux seuls gouvernements intéressés. Mais le gouvernement espagnol a pris connaissance des réserves faites, sans y répondre. Depuis lors, il n'a pas fait une seule démarche qui aurait pu admettre que l'Espagne avait l'intention d'exercer les droits de souveraineté, d'y acquérir ces droits ou de prendre pied sur ces îles en y fondant des établissements commerciaux ou autres.

« Le gouvernement impérial n'a pas non plus reçu la notification officielle de la prise de possession effective de ces îles, comme cela aurait dû avoir lieu conformément aux traditions et aux stipulations arrêtées par les puissances aux dernières conférences de Berlin. Le gouvernement impérial était par conséquent en droit de considérer les îles Carolines comme indépendantes, ou comme n'appartenant à aucun maître, suivant les idées admises en Europe. Il a agi avec la plus parfaite bonne foi lorsqu'il a donné l'ordre de placer sous la protection de l'empire les établissements commerciaux allemands qui s'y trouvent, ainsi qu'on aurait pu le faire pour tout autre territoire n'appartenant à personne (1) ».

1. Cité par Calvo, *op. cit.*, tome III, p. 418.

On pouvait répondre en ce qui concerne ce dernier argument de M. de Bismark que, d'abord, l'acte de Berlin du 26 février 1885 ne saurait avoir aucun effet rétroactif et, qu'ensuite, on ne saurait l'invoquer à cette occasion puisque la conférence de Berlin ne s'est occupée que des conditions à remplir pour rendre effectives les occupations nouvelles sur les côtes du *continent africain*.

En ce qui concerne l'argument tiré de ce fait que l'Espagne n'avait pas protesté en 1875 et en 1876 contre les prétentions du gouvernement anglais et du gouvernement allemand, on ne saurait vraiment lui faire un grief, et profiter de ses malheurs, de ce qu'elle n'a pas su se défendre à un moment où elle était paralysée par des révolutions intérieures.

Cependant, cette lutte de notes et de mémorandums envenimait de plus en plus la querelle, d'autant plus que l'opinion publique en Espagne était même devenue inquiétante. Une émotion extraordinaire s'était emparée du peuple espagnol ; il y eût à cette époque un réveil unanime du sentiment national. Ce ne fut pas seulement la foule inconsciente qui se laissa aller à des manifestations populaires et souvent repréhensibles contre les Allemands séjournant en Espagne, et même contre le représentant officiel de l'Allemagne à Madrid ; mais la presse quotidienne, les sociétés scientifiques, les juriscôn-

sultes les plus compétents, tous, indignés du procédé de l'Allemagne, s'appliquèrent à démontrer le fondement historique et rationnel du droit de l'Espagne.

Devant cette manifestation imposante de la conscience nationale, le prince de Bismark, renonçant à l'idée d'un arbitrage, fit la proposition de recourir à la médiation de Léon XIII. Le Roi Catholique ne pouvait qu'acquiescer à un pareil choix. Quant au Souverain Pontife, il accepta avec empressement une mission qui lui rappelait, à lui, le rôle des papes au moyen-âge, cette influence généralement bienfaisante qu'ils exercèrent entre les princes et les peuples, et qui pouvait montrer au monde le rôle des papes dans les temps à venir.

Léon XIII nomma une commission de sept cardinaux, chargés d'examiner les documents présentés par les deux puissances contestantes à l'appui de leurs prétentions, et, le 22 octobre 1885, il remettait aux représentants de l'Allemagne et de l'Espagne. près de lui, l'acte dont la teneur suit :

Proposition faite par Sa Sainteté le pape Léon XIII, comme médiateur dans la question des Archipels des Carolines et des Palaos, pendante entre l'Allemagne et l'Espagne.

« La découverte faite par l'Espagne au xvi^e siècle, des îles qui font partie de l'archipel des Carolines

et Palaos et une série d'actes accomplis en ces mêmes îles à diverses époques par le gouvernement espagnol pour le bien des indigènes, ont créé, selon la conviction de ce gouvernement et de sa nation, un titre de souveraineté fondé sur les maximes du droit international, invoquées et suivies à cette époque dans le cas de conflits analogues.

« En effet, quand on considère l'ensemble des actes mentionnés ci-dessus et dont l'authenticité se trouve confirmée par divers documents des archives de la Propagande, on ne peut méconnaître l'action bienfaisante de l'Espagne envers les habitants de ces îles. On doit noter, de plus, qu'aucun autre gouvernement n'a exercé sur eux une action semblable. Et cela explique la tradition constante, dont il convient de tenir compte, et la conviction du peuple espagnol au sujet de cette souveraineté, tradition et conviction qui se sont manifestées, il y a deux mois, avec une ardeur et une animosité capables de compromettre pour un instant la paix intérieure et les relations de deux gouvernements amis.

« D'autre part, l'Allemagne ainsi que l'Angleterre ont déclaré expressément, en 1875, au gouvernement espagnol qu'elles ne reconnaissaient pas la souveraineté de l'Espagne sur les dites îles. Le gouvernement impérial pense, au contraire, que l'occupation effective d'un territoire est ce qui donne

naissance à la souveraineté sur ce territoire, et que cette occupation n'a jamais été faite par l'Espagne pour les Carolines ; c'est conformément à ce principe qu'il a opéré dans l'île d'Yap, et en cela, comme l'a fait pour sa part le gouvernement espagnol, le médiateur se plaît à reconnaître toute la loyauté du gouvernement impérial.

« En conséquence, et afin que cette divergence de vues entre les deux gouvernements ne soit pas un obstacle pour un règlement honorable, le médiateur, après avoir bien considéré toutes choses, *propose* que le nouvel accord à intervenir se tienne aux formules du protocole relatif à l'archipel de Solo, signé à Madrid le 7 Mars dernier entre les représentants de la Grande-Bretagne, de l'Allemagne et de l'Espagne et qu'on adopte les points suivants :

« 1° Affirmation de la souveraineté de l'Espagne sur les îles Carolines et Palaos ;

« 2° Le gouvernement espagnol, pour rendre effective cette souveraineté, s'engage à établir le plus tôt possible dans ledit archipel, une administration régulière avec une force suffisante pour garantir l'ordre et les droits acquis ;

« 3° L'Espagne offre à l'Allemagne pleine et entière liberté de commerce, de navigation et de pêche dans ces mêmes îles, comme aussi le droit d'y établir une station navale et un dépôt de charbon ;

4° On assure également à l'Allemagne la liberté de faire des plantations dans ces îles et d'y fonder des établissements agricoles, de même que peuvent le faire les sujets espagnols (1) ».

Ainsi donc la *proposition* du pape est à l'avantage de l'Espagne. Mais comme le simple fait de la découvrir par un navigateur de sa nationalité ne suffisait pas, d'après les principes du droit international, à fonder son droit de propriété sur l'archipel, le médiateur reconnaissait en faveur des droits de l'Espagne, « une série d'actes accomplis par le gouvernement espagnol ». Ces actes, il est vrai, n'étaient pas de nature à affirmer, au point de vue du droit, la propriété sur ces contrées. Mais, ainsi que le dit fort bien M. Calvo « n'était-il pas logique que le chef du catholicisme envisageât comme des actes positifs, concluants, ces tentatives, répétées dans le but d'évangéliser les indigènes, quoique ces tentatives aient avorté, mais en laissant la terre des îles païennes arrosée du sang des missionnaires ? »

D'ailleurs le pape lui-même pour parer aux objections et aux difficultés que sa manière de voir n'aurait pas manqué de créer, pour l'avenir, à l'Espagne, recommande au cabinet de Madrid d'établir le plus tôt possible, dans l'archipel, une administration

1. Cité par Calvo, *op. cit.*, tome III, p. 420.

régulière et une force armée suffisante pour garantir l'ordre et les droits acquis.

Sur ces bases générales, a été signé à Rome, le 17 décembre 1885, par les représentants de l'Espagne et de l'Allemagne près du Vatican, un protocole qui constate l'accord entre les deux puissances. Par l'article 1^{er} de ce protocole le gouvernement allemand reconnaissait la priorité de l'occupation espagnole sur les îles Carolines et la souveraineté du roi d'Espagne qui en résultait. De cette façon, le conflit qui, un instant, avait menacé de compromettre les bonnes relations entre les deux pays, fut aplani.

Nous pouvons, maintenant, nous demander si le rôle joué par le pape dans cette affaire a été vraiment celui d'un médiateur ou s'il n'a pas été plutôt, ainsi que quelques auteurs l'ont pensé, celui d'un arbitre. A notre avis il ne peut pas y avoir de doute à cet égard.

Il est vrai qu'au début le prince de Bismarck avait eu l'idée de soumettre à un arbitre son différend avec l'Espagne et que dans une lettre écrite au pape il lui avait demandé de remplir « la noble fonction d'arbitre » ; mais l'Espagne n'accepta pas et il est certain que, finalement, on s'arrêta à la médiation.

En effet, dans l'acte qu'il remet le 22 octobre 1885 aux représentants de l'Allemagne et de l'Espagne,

le pape prend le titre de médiateur, et le contenu même de l'acte il l'appelle *proposition*, ce qui veut dire préparation d'un terrain d'entente, suggestion amicale, et non pas une sentence exécutoire de plein droit.

D'autre part, si le rôle du pape avait été, réellement, celui d'un arbitre, le protocole du 17 décembre devenait inutile. Il n'y avait plus besoin d'un accord entre les parties s'il y avait eu arbitrage, puisque, dans ce cas, la décision de l'arbitre devenait loi pour elles ; et même, si elles avaient jugé bon de faire un accord, cet accord n'aurait pu porter que sur des questions de détail et non sur le principe même de droit, au sujet duquel il y aurait eu chose jugée. Or, par l'article 1^{er} du protocole, ainsi que nous l'avons vu, l'Allemagne *reconnaît* la priorité de l'occupation espagnole aux Carolines. Cette *reconnaissance* aurait été inutile si le pape, en sa qualité d'arbitre, *avait décidé* que l'Espagne *était* et a toujours été propriétaire de cet archipel.

Du reste, les parties contractantes elles-mêmes ne croyaient pas que le pape fût un arbitre et que sa décision fût exécutoire *ipso jure*. En effet, voici ce qu'elles disent dans le préambule du protocole :

« Les soussignés S. Ex. don Mariano Roca de Togores, marquis de Molins, ambassadeur de S. M. catholique et plénipotentiaire auprès du Saint-Siège.

« Et S. Ex. M. de Schlözer, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire de S. M. le roi de Prusse auprès du Saint-Siège.

« Autorisés en due forme pour la conclusion des négociations qui ont été poursuivies par les gouvernements d'Allemagne et d'Espagne, *sous la médiation* acceptée de S. S. le pape, à Madrid et à Berlin, relativement aux droits que chacun des susdits gouvernements peut avoir acquis à la possession des îles Carolines et des Palaos, et *prenant en considération les propositions que S. S. a faites pour servir de base à une entente commune.*

« Sont convenus... » (1).

Par conséquent tous les arguments nous forcent à admettre que le rôle du pape dans le différend hispano-allemand au sujet des Carolines a été, en tous points et dans toute la force du terme, celui d'un véritable médiateur.

Quelle a été la portée de cette médiation ? Cette portée a été grande. Et elle a été grande, non seulement par les conséquences immédiates de la médiation : en ce qu'elle a prévenu un conflit qui aurait pu avoir les suites les plus funestes, à un moment où l'exaspération de l'amour-propre national et l'opinion publique unanime poussaient le jeune Alphonse XII aux plus téméraires décisions. Ce sont

1. Cité par Calvo, *op. cit.*, t. III, p. 421.

là les conséquences naturelles de toute médiation qui réussit ; tout au plus si l'on pouvait dire, à cette occasion, qu'elles prouvaient, une fois de plus et d'une façon plus éclatante, l'importance et l'efficacité de cette institution comme mode de solution pacifique des conflits internationaux.

Ce qui a fait l'immense portée de cette médiation, ce qui a rempli le monde d'étonnement et d'admiration, c'est de voir s'adresser à la papauté, cette autorité en apparence abattue par la réforme en tant que magistrature suprême des rois et des peuples, un monarque, fils de la réforme elle-même ; c'est de voir l'homme dont la principale gloire est d'avoir su tirer merveilleusement parti de la force et la faire servir à ses desseins ambitieux, faire appel et se soumettre à la décision de celui dont la seule force sur la terre est de représenter le droit, la justice et l'humanité ; c'est de voir enfin l'auteur du *Culturkampf* demander l'avis du chef de l'église catholique. Voilà ce qui a frappé les imaginations !

On s'est rappelé que, jadis, le pape était le représentant de Dieu sur la terre, et qu'il disposait par des bulles de toute la surface du globe ; qu'il était souverain des rois et des empereurs, et qu'il disposait de leurs couronnes ; qu'il était l'arbitre suprême entre les monarques et les peuples et que sa décision était la suprême loi : on s'est rappelé tout cela,

tout ce qu'il fut, et on a pensé à ce qu'il pourrait être !

Rien ne serait plus instructif à cet égard que de jeter les yeux sur quelques journaux ou revues de l'époque, pour se convaincre que l'enthousiasme provoqué par la médiation du pape avait été sincère et que cet événement avait jeté, en quelque sorte, comme un rayon d'espoir à travers le monde.

Voici, en effet, ce qu'on lit dans une revue anglaise, *The Spectator* : « Je n'irai pas à Canossa, a dit le chancelier ; mais si le pape décide que nos prétentions sur les Carolines ne sont pas justes, je ne disputerai pas les Carolines aux Espagnols. » Evidemment, les Carolines importent peu au prince de Bismark ; mais le fait que l'homme d'Etat le plus fier du continent reconnaît, à la face du monde, qu'il peut, sans déroger, soumettre sa conduite, dans une affaire internationale, à l'appréciation du pape, est une preuve extraordinaire que le pape occupe encore dans notre sceptique monde moderne, une place exceptionnelle ; sans territoire, sans soldats, sans revenus, sans droit de naissance, sans forces matérielles, un pontife chrétien est reconnu par le maître des armées comme son supérieur en un sens. Un tel choix n'est pas, en définitive, un triomphe pour la force matérielle et proclame bien clairement que le pape est, en certains

cas, l'arbitre actuel du monde civilisé... » (1). Quelques lignes plus haut on lisait : « L'humanité est à la recherche d'un arbitre dont l'impartialité soit indiscutable... Sous de nombreux rapports, le pape, est, par position, désigné pour cet office. Il occupe un rang qui permet aux monarques aussi bien qu'aux républiques, de recourir à lui sans aucun sacrifice pour leur dignité. Comme conséquence de sa mission, non seulement le pape est impartial entre toutes les nations ; mais encore il est à un tel degré d'élévation que les différences sont imperceptibles à ses égards. »

Et *Le Temps*, journal protestant, s'exprimait en ces termes : « Etrange retour des choses humaines, que par le fait de la chute du pouvoir temporel d'une part et l'avènement du régime représentatif de l'autre, on puisse entrevoir la possibilité de ce rêve du moyen-âge : la papauté décidant en fait du gouvernement politique de presque toutes les nations » (2) !

1. Lacointa, Préface au *Tribunal international* par Kamarowsky, *op. cit.*, p. XXV.

2. Cité par Mougins de Roquefort, *op. cit.*, p. 115.

TROISIÈME PARTIE

La médiation et les bons offices à la conférence de La Haye.

Nous ne pouvons terminer cette étude sans parler de la conférence de la Haye qui, s'étant également occupée du règlement pacifique des conflits internationaux, a été forcément amenée à consacrer quelques-unes de ses dispositions à la médiation et aux bons offices. Et à ce propos, il nous est infiniment agréable de remercier, une fois de plus et à cette place, notre président M. Louis Renault, délégué français à la conférence de la paix, qui a bien voulu nous communiquer les procès-verbaux de la troisième commission et du comité d'examen, ainsi que le rapport à la conférence, présenté au nom de la troisième commission, par le chevalier Descamps.

La conférence de la Haye ne s'est pas exclusivement occupée du règlement pacifique des différends entre les nations. On se souvient qu'à peine réunie elle s'est divisée en trois commissions, chacune avec

sa tâche. La première commission s'est occupée de questions purement militaires — limitation des armements, interdiction de certains projectiles — et a voté trois déclarations. La seconde commission s'est occupée de l'adaptation à la guerre maritime des principes de la convention de Genève de 1864, et des lois et coutumes de la guerre — ce qu'on a appelé l'*humanisation de la guerre* — et a rédigé deux conventions à cet effet. Et on a laissé à la troisième commission la tâche de s'occuper des moyens propres à prévenir les guerres et à les rendre plus rares.

Il va sans dire que cette tâche de la troisième commission était la plus importante. C'était, en effet, pour asseoir la paix sur des bases plus larges et plus solides, et, selon le vœu contenu dans le message de l'Empereur de Russie, pour « donner une consécration solidaire des principes d'équité et de droit sur lesquels reposent la sécurité des Etats et le bien-être des peuples » que la conférence de la Haye avait été convoquée. C'était, par conséquent, sur ce point que devait se porter toute l'attention du monde, et c'était sur ce point, en effet, que l'opinion publique attendait, anxieuse et incertaine entre la défiance et l'espérance, les résultats des délibérations de la conférence. Ces résultats furent consignés dans une convention qui porte le titre de

« Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux. »

Certes, l'importance de cette convention ne consiste pas dans les dispositions relatives à la médiation et aux bons offices. L'arbitrage proprement dit, l'institution d'une cour permanente d'arbitrage : ce sont là les véritables innovations, qui peuvent ou pourront donner une portée vraiment considérable à l'œuvre de la conférence de la Haye. Nous n'avons pas cependant à nous en occuper. Notre étude portant sur la médiation et les bons offices, nous nous maintiendrons rigoureusement dans ces limites, ainsi que nous l'avons fait jusqu'à présent, et nous ne prendrons de la convention de la Haye que ce qui est strictement relatif à notre sujet.

Nous étudierons, dans un premier chapitre, ce qu'a fait la conférence de la paix en cette matière ; et, dans un deuxième chapitre, nous apprécierons son œuvre et nous verrons ce qu'elle aurait dû faire.

CHAPITRE PREMIER

L'ŒUVRE DE LA CONVENTION DE LA HAYE EN CE QUI CONCERNE LA MÉDIATION ET LES BONS OFFICES

§ 1.

Le message de l'empereur Nicolas II, qui conviait les Etats à unir leurs efforts pour le maintien de la paix générale, constatait que « la conservation de la paix était posée comme but de la politique internationale » et que « ce but répondait aux intérêts les plus essentiels et aux vœux les plus légitimes des puissances. » Dans ces conditions, les moyens pour atteindre ce but étaient tout indiqués d'avance, c'étaient les bons offices, la médiation et l'arbitrage. En effet, il ne pouvait pas être question de rechercher des moyens nouveaux qui n'auraient pas été éprouvés par l'expérience ; mais, bien au contraire, de consacrer d'une façon solennelle et de développer, si c'était possible, les institutions connues par la pratique du droit des gens et que les auteurs de droit international ne cessaient de considérer comme

seules équitables et comme devant, seules, servir à vider les différends entre les nations.

C'est ce que fit, dans une certaine mesure la convention de la Haye. Dans sa circulaire du 30 décembre 1898, adressée aux représentants diplomatiques accrédités à Saint-Petersbourg, le comte Mouravieff signalait, parmi les objets que son gouvernement entendait soumettre aux délibérations de la conférence « l'acceptation de l'usage des bons offices et de la médiation. » Et le projet, présenté à la conférence par la Russie, s'exprimait en ces termes : « Les puissances signataires ont décidé qu'en cas de dissentiment grave ou de conflit, avant d'en appeler aux armes, elles auront recours, en tant que les circonstances l'admettraient, aux bons offices ou à la médiation d'une ou de plusieurs puissances amies (article 2). »

Mais, comme il est difficile et souvent presque impossible d'imposer à deux Etats, dans la chaleur de leur discussion, l'obligation de faire appel aux bons offices d'un Etat tiers, d'autant plus que cet appel pourrait être interprété comme un aveu de faiblesse de leur part, cette disposition n'aurait pas présenté une grande utilité au point de vue pratique si elle n'avait été complétée, en quelque sorte, par une autre, qui forme l'objet de l'article 3 du projet russe et qui constitue, véritablement, une heureuse inno-

vation : « Les puissances, disait cet article, jugent utile que dans les cas de dissentiment grave ou de conflit entre Etats civilisés concernant des questions d'intérêt politique, indépendamment des recours que pourraient avoir les puissances en litige aux bons offices ou à la médiation des puissances non impliquées dans le conflit, ces dernières offrent, *de leur propre initiative*, en tant que les circonstances s'y prêteraient, aux Etats en litige, leurs bons offices ou leur médiation, afin d'aplanir le différend survenu, en leur proposant une solution amiable qui, sans toucher aux intérêts des autres Etats, serait de nature à concilier au mieux les intérêts des parties en litige. »

Ces deux dispositions n'avaient pas, en somme, une bien grande portée puisque, comme on le voit, toutes les deux contenaient cette réserve « en tant que les circonstances s'y prêteront ». Malgré cela, elles n'ont pas trouvé un accueil unanime au sein du comité d'examen chargé du travail préparatoire (1).

1. Ce comité était ainsi composé : le comte Nigra (Italie), sir Julian Pauncefote (Grande-Bretagne), tous deux présidents d'honneur ; MM. Bourgeois (France), président de la troisième commission et le baron d'Estournelles de Constant (France), Asser (Pays Bas), le chevalier Descamps (Belgique), président-rapporteur, Holls (Etats-Unis d'Amérique), Lammasch (Autriche), de Martens (Russie), Odier (Suisse), le docteur Zorn (Allemagne).

M. Asser, délégué des Pays-Bas, aurait voulu leur donner un caractère obligatoire et, par conséquent, supprimer la réserve qui les accompagnait, et il l'obtint momentanément. Le docteur Zorn, au contraire, appuyé par sir Julian Pauncefote, délégué britannique, qui, au dernier moment, avait changé d'avis, manifesta une opposition irréductible à la suppression obtenue par M. Asser. Après un amendement proposé par M. Lammasch, délégué d'Autriche-Hongrie, qui tendait à rétablir la réserve, on revint finalement au projet russe, avec une modification insignifiante à l'article 2 et quelques additions à l'article 5.

On substituait à l'article 2 aux mots « en tant que les circonstances l'admettraient », ceux proposés par sir Julian Pauncefote, « en tant que les circonstances le permettront ». Et à l'article 5, après l'avoir présenté sous une forme plus concise, on ajoutait deux nouvelles dispositions dues au plénipotentiaire italien, le comte Nigra. Le projet russe s'occupait surtout de l'offre des bons offices et de la médiation comme moyen de *prévenir* les conflits armés. La proposition du comte Nigra insistait sur le droit d'amiable interposition même pendant le cours des hostilités. En outre, et c'est là le plus important, elle s'attachait à donner à l'exercice de la médiation le caractère, non seulement d'une démarche utile,

mais d'une démarche « qui ne peut jamais être considérée par l'une ou l'autre des parties en litige comme un acte peu amical ». Elle tendait, de cette façon, à rassurer d'avance les puissances qui voudraient exercer leur action médiatrice, mais qui hésiteraient à le faire, par crainte que leur attitude ne fût considérée comme un acte hostile à l'égard des parties contendantes. Ces deux articles du projet russe ainsi modifiés devinrent les articles 2 et 3 de la convention. Ils s'expriment en ces termes :

Article 2. — « *En cas de dissentiment grave ou de conflit, avant d'en appeler aux armes, les puissances signataires conviennent d'avoir recours, en tant que les circonstances le permettront, aux bons offices ou à la médiation d'une ou de plusieurs puissances amies.* »

Article 3. — « *Indépendamment de ce recours, les puissances signataires jugent utile qu'une ou plusieurs puissances étrangères au conflit offrent de leur propre initiative, en tant que les circonstances s'y prêtent, leurs bons offices ou leur médiation aux Etats en conflit.*

« *Le droit d'offrir les bons offices ou la médiation appartient aux puissances étrangères au conflit, même pendant le cours des hostilités.*

« *L'exercice de ce droit ne peut jamais être considéré par l'une ou l'autre des parties en litige comme un acte peu amical.* »

L'article 4 de la convention définit le rôle du

médiateur, ou plutôt consacre la définition adoptée à cet égard par la doctrine. En effet, ainsi que nous l'avons vu, Vattel déjà disait que le médiateur doit être conciliateur et non pas juge.

Article 4. — « *Le rôle du médiateur consiste à concilier les prétentions opposées et à apaiser les ressentiments qui peuvent s'être produits entre les Etats en conflit.* »

Enfin, les articles 5, 6 et 7 contiennent les développements de cette définition, développements bien inutiles, d'ailleurs, en présence des règles posées par la doctrine, et surtout en présence du caractère extrêmement facultatif qu'on a laissé au recours à la médiation. Nous nous contentons de les reproduire :

Article 5. — « *Les fonctions du médiateur cessent du moment où il est constaté, soit par l'une des parties en litige, soit par le médiateur lui-même, que les moyens de conciliation proposés par lui ne sont pas acceptés.* »

Article 6. — « *Les bons offices et la médiation, soit sur le recours des parties en conflit, soit sur l'initiative des puissances étrangères au conflit, ont exclusivement le caractère de conseil et n'ont jamais force obligatoire.* »

Article 7. — « *L'acceptation de la médiation ne peut avoir pour effet, sauf convention contraire, d'interrompre, de retarder ou d'entraver la mobilisation et autres mesures préparatoires à la guerre.*

« *Si elle intervient après l'ouverture des hostilités, elle*

n'interrompt pas, sauf convention contraire, les opérations militaires en cours. »

Ce dernier article a plutôt une importance pratique ; il est fait pour rassurer les Etats en guerre qui hésiteraient à accepter la médiation, de peur de ne pas compromettre la marche des opérations militaires.

A côté de ces dispositions qui n'ont rien de nouveau pour nous, mais qui ont sans doute leur importance, ainsi que nous le verrons, il y en a, dans la convention de La Haye, d'autres qui constituent vraiment une innovation et qui pourront peut-être, un jour, rendre des services considérables à la cause de la paix.

§ 2.

Il y a, en premier lieu, la disposition de l'article 27.

Nous avons vu que la Conférence de la paix a consacré le principe de l'arbitrage facultatif et que, pour faciliter le recours à ce moyen de solution des conflits internationaux, elle a organisé une Cour permanente d'arbitrage, afin de permettre à deux Etats en litige de constituer sur-le-champ un tribunal arbitral. Le plus souvent, l'arbitrage échoue parce qu'il n'est pas matériellement possible aux parties de

trouver des arbitres ou de s'entendre sur leur choix. La Cour permanente a pour mission de remédier à cet inconvénient.

Mais, son existence eût été le plus souvent inutile et son efficacité illusoire, si on avait laissé aux seules parties en litige le droit de *réclamer* son fonctionnement. Il fallait, comme pour la médiation, pour pour qu'on pût espérer qu'elle rendra quelques services, reconnaître aux puissances neutres le droit, et même leur imposer le devoir, de rappeler à deux Etats en conflit que la Cour permanente leur est ouverte. Il fallait proclamer comme un devoir, ou tout au moins comme un acte amical, le fait, de la part d'une tierce puissance, de conseiller à deux Etats en litige de s'adresser à la Cour permanente.

C'est ce qu'a compris le premier plénipotentiaire français, M. Léon Bourgeois, lorsqu'il a proposé de considérer comme un acte de bons offices le fait de rappeler aux parties en conflit les dispositions de la convention de La Haye relatives à l'arbitrage et au fonctionnement de la Cour permanente. C'est en cela que l'innovation consiste. On a considéré comme un office d'humanité, comme un devoir se rattachant au même titre que la médiation et les bons offices à la société des Etats civilisés, un fait absolument nouveau.

Voici d'ailleurs les termes de l'article 27 : « *Les*

puissances signataires considèrent comme un devoir, dans le cas où un conflit aigu menacerait d'éclater entre deux ou plusieurs d'entre elles, de rappeler à celles-ci que la Cour permanente leur est ouverte.

« En conséquence, elles déclarent que le fait de rappeler aux parties en conflit les dispositions de la présente convention, et le conseil donné, dans l'intérêt supérieur de la paix, de s'adresser à la Cour permanente ne peut être considérés que comme actes de bons offices. »

Ce n'est pas sans difficultés que cet article a été voté. Tel qu'il avait été primitivement conçu par son auteur, le baron d'Estournelles de Constant, il avait pour but d'investir le *bureau de La Haye* d'un mandat international nettement déterminé, tendant à rappeler aux puissances qui se trouveraient, à un moment donné, en conflit aigu, les dispositions de la convention relatives à l'arbitrage et l'accès, toujours ouvert à tous, de la Cour permanente : « Les puissances signataires, considérant comme un devoir, dans le cas où un conflit aigu menacerait d'éclater entre deux ou plusieurs d'entre elles, de rappeler à celles-ci que la Cour permanente leur est ouverte, donnent mandat au secrétaire général du bureau de se mettre, le cas échéant, à la disposition de chacune des parties intéressées, en s'adressant par écrit à leurs représentants dans les Pays-Bas. — L'exercice

de ce mandat ne pourra pas être considéré comme un acte non amical ».

Cette disposition présentait l'avantage de créer un mécanisme fonctionnant en quelque sorte de lui-même et qui, tout en produisant le résultat désiré, semblait devoir épargner des ennuis aux Etats neutres, sans éveiller les susceptibilités des Etats en conflit. On ne tarda pas cependant à s'apercevoir des inconvénients qu'elle pouvait créer surtout aux puissances « neutres en principes ». C'est alors que M. Léon Bourgeois fit remarquer qu'on pouvait atteindre le même but par une application de l'article 3 de la convention, en assimilant ce nouveau devoir à celui des bons offices. La proposition du premier plénipotentiaire français fut acceptée à l'unanimité par le comité de rédaction.

Mais sa carrière n'était pas encore terminée. Au sein de la commission, elle rencontra la plus vive opposition de la part de MM. Beldiman et Veljkovitch, délégués de la Roumanie et de la Serbie, qui voulaient remplacer les termes « les puissances considèrent comme un devoir » par l'expression « les puissances jugent utile ». On comprend, sans peine, cette attitude des gouvernements roumain et serbe si l'on songe combien sera d'une application inégale, dans la pratique, cette disposition de l'article 27 pour les grandes et pour les petites puissances. Les gran-

des puissances deviennent aujourd'hui gênantes pour les petites, même lorsqu'elles leur prodiguent des *caresses* : que seraient-elles s'il s'agissait de remplir un devoir !

L'Allemagne qui n'avait pas voulu accepter le principe de l'arbitrage obligatoire, s'étant cependant ralliée à l'article 27, il ne restait plus à vaincre que l'opposition des petites puissances. C'est alors que M. Léon Bourgeois, prenant la parole, dans un discours habile et vibrant, avec cette autorité que lui donnait le fait de parler au nom de la France, de tout temps protectrice des faibles et des opprimés, provoqua l'enthousiasme de toute la commission, et vit fléchir les dernières résistances. « Quant à l'inquiétude du délégué de Serbie, a dit M. Bourgeois, de voir une puissance forte se servir de l'article 27 pour tenter une intervention abusive dans les affaires d'une puissance plus faible, j'affirme simplement que si une puissance agissait ainsi, loin d'avoir le droit d'invoquer l'article 27, elle me paraîtrait agir absolument contre son but et contre son esprit. Pour nous, si cet article pouvait avoir une telle conséquence, non seulement nous n'en aurions pas pris l'initiative, mais s'il avait été présenté par d'autres, nous l'aurions énergiquement combattu et nous lui refuserions notre vote... Les institutions internationales comme celles-ci, a dit en terminant M. Bour-

geois, seront la garantie des faibles contre les forts. Dans les conflits de la force, quand il s'agit de mettre en ligne les soldats de chair et d'acier, il y a des grands et des petits, des faibles et des forts. Quand, dans les deux plateaux de la balance, il s'agit de jeter des épées, l'une peut être plus lourde et l'autre plus légère. Mais lorsqu'il s'agit d'y jeter les idées et les droits, l'inégalité cesse et les droits du plus petit et du plus faible pèsent dans la balance d'un poids égal au poids des plus grands.

« C'est ce sentiment qui nous a dicté notre œuvre et c'est aux faibles surtout que nous avons pensé en la poursuivant. Puissent-ils comprendre notre pensée et répondre à notre espérance en s'associant aux efforts tentés pour régler de plus en plus par le droit l'avenir de l'humanité ! »

A la suite de ces paroles et d'une voix unanime, l'article 27 fut maintenu tel que l'avait proposé M. Léon Bourgeois.

§ 3

La seconde innovation de la convention de La Haye, en matière de médiation et de bons offices, est celle renfermée dans l'article 8. La disposition de cet article est due à M. Holls, délégué américain. L'éminent avocat de New-York avait entendu parler d'une

institution qui existe en Europe et qui s'appelle le *duel*.

Lorsqu'un conflit grave touchant à l'honneur survient, dans la vie privée, entre deux individus et que ce conflit doit conduire à une rencontre fatale, il est d'usage de confier à des *seconds* ou à des *témoins* la discussion des points aigus et des questions controversées. C'est cet usage que M. Holls voudrait transporter dans les relations entre les Etats.

En conséquence, il proposait de recommander aux Etats en litige de choisir respectivement une puissance à laquelle ils donneraient mandat d'entrer en rapport avec l'autre puissance choisie. Les puissances médiatrices seraient de véritables tenants ou témoins ; elles représenteraient leurs commettants, d'une façon absolue, en tout ce qui concernerait le litige pour lequel elles auraient été choisies. Il est, en effet, indispensable, si l'on veut que cette disposition soit de quelque utilité, que les puissances contendantes cessent tout rapport relativement à ce litige.

Une pareille médiation exigeait la fixation d'un délai pendant lequel les parties doivent cesser toute communication entre elles, par rapport à ce litige. Ce délai, sauf stipulation contraire, ne peut, d'après la disposition consacrée, exéder trente jours.

En outre, même dans le cas où les efforts des

médiateurs n'auraient pas réussi à empêcher la guerre, leur mission ne serait pas terminée. Ils devraient saisir toute occasion pour rétablir la paix ; et s'ils jouissent d'une autorité reconnue ils pourraient intervenir entre les belligérants pour persuader l'un d'eux, ou tous les deux à la fois, que l'une des parties a obtenu satisfaction et qu'il est inutile et inhumain de continuer la guerre.

Cette proposition du délégué américain, une véritable surprise pour la troisième commission, ne souleva pas la moindre objection ; elle fut, au contraire, accueillie de tous les côtés avec une faveur marquée et fut rangée, sans changement, sous l'article 8 de la convention. Voici la teneur de cet article : « *Les puissances signataires sont d'accord pour reconnaître l'application, dans les circonstances qui le permettent, d'une médiation spéciale sous la forme suivante.*

« *En cas de différend grave compromettant la paix, les Etats en conflit choisissent respectivement une puissance à laquelle ils confient la mission d'entrer en rapport direct avec la puissance choisie d'autre part, à l'effet de prévenir la rupture des relations pacifiques.*

« *Pendant la durée de ce mandat dont le terme, sauf stipulation contraire, ne peut excéder trente jours, les Etats en litige cessent tout rapport direct au sujet du conflit, lequel est considéré comme déferé exclusivement*

aux puissances médiatrices. Celles-ci doivent appliquer tous leurs efforts à régler le différend.

« En cas de rupture effective des relations pacifiques, ces puissances demeurent chargées de la mission commune de profiter de toute occasion pour rétablir la paix. »

§ 4

Enfin, une troisième innovation de la convention de La Haye, en matière de médiation et de bons offices, est celle qui a trait aux commissions internationales d'enquête, et qui forme le côté vraiment original du projet russe. A proprement parler, le rôle de ces commissions n'est pas exactement celui d'un médiateur: Ainsi que nous le verrons, elles se bornent uniquement à constater par un commun accord, les causes matérielles d'un conflit. Cependant, comme elles constituent une institution complémentaire de la médiation, dont l'importance n'échappera à personne, nous ne pouvons pas ne pas en parler à cette place.

M. Descamps a très bien expliqué, dans son rapport à la conférence, ce que le gouvernement impérial de Russie voulait obtenir. « S'il survient, disait-il, entre deux Etats un incident de frontière, l'opinion s'enflamme d'autant plus que l'incident

est plus inattendu et qu'elle est moins renseignée, car elle ignore l'origine et les vraies causes du conflit. Elle est à la merci des impressions du moment et il y a bien des chances pour que, dans ces conditions, les esprits s'irritent et le conflit s'envenime. C'est pourquoi nous avons voulu prévoir l'éventualité d'une commission ayant pour objet, d'abord et avant tout, de rechercher et de faire connaître la vérité quant aux causes de l'incident et quant à la matérialité des faits. Tel est le rôle principal de la commission : elle est nommée pour faire un rapport et non pour prendre des décisions qui puissent lier les parties. Mais tandis qu'elle travaille à établir son rapport, on gagne du temps, et c'est là le second objet que nous avons eu en vue. Les esprits se calment et le conflit cesse d'exister à l'état aigu. Or, ce double et important résultat pratique ne peut être obtenu qu'à une condition, c'est que les gouvernements intéressés soient d'accord pour prendre réciproquement l'engagement de nommer ces commissions, sous réserve, bien entendu, qu'il ne sera pas porté atteinte aux questions vitales ni à l'honneur des Etats en cause ».

Par conséquent, dans la pensée de leur auteur, les commissions internationales d'enquête devaient avoir un caractère obligatoire. « Dans les cas où se produiraient entre les Etats signataires, lisait-on

dans le projet russe, des divergences d'appréciation par rapport aux circonstances locales ayant donné lieu à un litige d'ordre international qui ne pourrait pas être résolu par les voies diplomatiques ordinaires, *mais dans lequel ni l'honneur, ni les intérêts vitaux de ces Etats ne seraient engagés*, les gouvernements intéressés conviennent d'instituer une commission internationale d'enquête afin de constater les circonstances ayant donné matière au dissentiment et d'éclaircir sur les lieux par un examen impartial et consciencieux toutes les questions ue fait ».

Cette proposition rencontra au sein du comité d'examen une opposition très vive, dont le délégué de l'Autriche-Hongrie s'était fait l'interprète. M. Lammasch proposa d'enlever à cette institution le caractère obligatoire qu'on voulait lui donner, tout en la présentant comme un moyen utile et recommandable.

Le comité n'accepta pas cette manière de voir ; il admit cependant, comme tempérament, cette seule réserve : « en tant que les circonstances le permettent ». Voici le texte auquel il s'arrêta : « Dans les litiges d'ordre international provenant d'une divergence d'appréciation sur des faits qui peuvent être l'objet d'une constatation locale, et n'engageant d'ailleurs ni l'honneur, ni les intérêts vitaux des

puissances intéressés, ces puissances, pour le cas où elles ne pourraient se mettre d'accord par les voies diplomatiques ordinaires, conviennent de recourir, *en tant que les circonstances le permettent*, à l'institution des commissions internationales d'enquête, afin d'éclaircir sur place, par un examen impartial et consciencieux, toutes les questions de fait ».

Ce texte renfermait donc deux ordres de réserves : les unes consacrées primitivement par le projet russe lui-même, visaient le cas où l'honneur ou les intérêts vitaux des puissances seraient engagés ; et les autres, admises par le comité, résultaient de la faculté accordée aux puissances d'apprécier si les circonstances permettaient la constitution des commissions internationales d'enquête. Ces deux ordres de réserves, et surtout ces dernières, faisaient, à n'en pas douter, une large brèche au principe obligatoire des commissions d'enquête.

Néanmoins, et malgré ces atténuations, le texte adopté par le comité d'examen souleva une opposition plus vive encore au sein de la commission. Ce fut, en première ligne, l'opposition des grandes puissances, comme l'Allemagne et l'Angleterre qui, dès le début, s'étaient montrées hostiles au principe du recours obligatoire à la médiation ; ce fut, ensuite, pour des raisons d'une nature différente,

celle des Etats secondaires, comme la Roumanie, la Serbie, la Grèce, la Bulgarie et le Portugal qui craignaient, et avec raison, que cette institution ne devînt pour eux une source d'inconvénients et n'aboutît à une inégalité de traitement entre les grandes et les petites puissances.

Le délégué du Siam lui-même, M. Rolin, ne se montrait pas enthousiaste de la nouvelle institution. Dans la déclaration qu'il fit pour préciser la portée des engagements que son gouvernement entendait prendre, il conclut en ces termes : « Nous estimons que l'arbitrage devra normalement faire suite à l'enquête, à défaut d'entente immédiate. C'est dans cette conviction que nous venons déclarer que le gouvernement siamois sera sans doute amené à considérer l'accord en vue d'un arbitrage éventuel ou, en d'autres termes, la conclusion préalable d'un compromis, *comme la principale circonstance* qui lui permettrait de consentir à ce qu'une commission internationale d'enquête vienne s'enquérir de faits litigieux sur son territoire ».

Après une longue discussion au cours de laquelle les délégués de Roumanie et de Serbie demandèrent, purement et simplement, la suppression des articles relatifs aux commissions d'internationales d'enquête, et MM. Lammasch et Holls surent trouver la formule exacte de nature à rallier tous les oppo-

sants — il vaudrait mieux, avaient-ils dit, se borner à *recommander* les commissions d'enquête — le comité d'examen adopta une nouvelle rédaction de l'article 9 qui enlevait aux commissions d'enquête tout caractère obligatoire. Dans ces conditions, les deux ordres de réserves admises par la précédente rédaction devenaient inutiles : elles furent supprimées. Voici le nouveau texte du comité : « Dans les litiges d'ordre international provenant d'une divergence d'appréciation sur des faits, les puissances signataires *jugent inutile*, pour faciliter la solution de ces litiges, que les parties qui n'auraient pu se mettre d'accord par les voies diplomatiques, instituent des commissions internationales d'enquête afin d'éclaircir par un examen impartial et consciencieux toutes les questions de fait ».

Revenue devant la Commission, cette proposition n'eut pas encore l'heur de plaire à la majorité des délégués. M. Beldiman demanda, hardiment, que, malgré le caractère facultatif qu'on donnait aux commissions d'enquête, les deux ordres de réserves fussent réintroduits dans le texte de l'article, afin de ne pas même laisser subsister l'ombre d'un doute et pour bien établir, à ce point de vue, la liberté illimité des Etats. Les délégués de l'Angleterre, de l'Italie, du Portugal s'empressèrent d'appuyer cette demande, à laquelle toute la Commission finit par

accéder. La proposition du délégué roumain fut votée par l'unanimité de la Commission, moins une voix (celle de la Serbie qui préférait la rédaction du Comité) et une abstention (celle de la Turquie) et devint l'article 9 de la Convention, ainsi conçu :

« Dans les litiges d'ordre international n'engageant ni l'honneur ni des intérêts essentiels et provenant d'une divergence d'appréciation sur des points de fait, les Puissances signataires jugent utile que les parties qui n'auraient pu se mettre d'accord par les voies diplomatiques instituent, en tant que les circonstances le permettront, une Commission internationale d'enquête chargée de faciliter la solution de ces litiges en éclaircissant, par un examen impartial et consciencieux, les questions de fait ».

Les articles suivants régissent la procédure à suivre devant les Commissions d'enquête. Et à ce propos, on peut se demander, s'ils étaient vraiment utiles après toutes les modifications qu'a subies le projet russe et en présence d'une institution qui peut-être malheureusement ne fonctionnera jamais.

L'article 14 cependant offre une importance spéciale parce qu'il indique clairement le rôle de la nouvelle institution. Ainsi que le disait M. de Martens devant la Commission, elles doivent uniquement se borner à *constater* les causes matérielles d'un conflit. « Quant aux conclusions finales à

tirer, disait-il, les parties ne suivront que leur propre volonté ».

Nous le transcrivons à cette place, ainsi que les autres articles, pour compléter l'exposé de l'œuvre de la Conférence de la Paix en ce qui concerne la médiation et les bons offices.

Article 10. — « *Les Commissions internationales d'enquête sont constituées par convention spéciale entre les Parties en litige.*

« *La convention d'enquête précise les faits à examiner et l'étendue des pouvoirs des commissaires.*

« *Elle règle la procédure.*

« *L'enquête a lieu contradictoirement.*

« *La forme et les délais à observer, en tant qu'ils ne sont pas fixés par la convention d'enquête, sont déterminés par la convention elle-même »*

Article 11. — « *Les Commissions internationales d'enquête sont formées sauf stipulation contraire, de la manière déterminée par l'article 32 (1) de la présente convention ».*

1. Article 32. — « *Les fonctions arbitrales peuvent être conférées à un arbitre unique ou à plusieurs arbitres désignés par les parties à leur gré, ou choisis par elles parmi les membres de la Cour permanente d'arbitrage établie par le présent Acte.*

« *A défaut de constitution du tribunal par l'accord immédiat des parties, il est procédé de la manière suivante :*

« *Chaque partie nomme deux arbitres et ceux-ci choisissent ensemble un surarbitre.*

Article 12. — « *Les Puissances en litige s'engagent à fournir à la Commission internationale d'enquête, dans la plus large mesure qu'Elles jugeront possible, tous les moyens et toutes les facilités nécessaires pour la connaissance complète et l'appréciation exacte des faits en question* ».

Article 13. — « *La Commission internationale d'enquête présente aux Puissances en litige son rapport signé par tous les membres de la Commission* ».

Article 14. — « *Le rapport de la Commission internationale d'enquête, limité à la constatation des faits n'a nullement le caractère d'une sentence arbitrale. Il laisse aux Puissances en litige une entière liberté pour la suite à donner à cette constitution* ».

Voilà en quoi consiste l'œuvre de la Convention de la Haye en ce qui concerne la médiation et les bons offices. Voyons ce que cette œuvre vaut.

« En cas de partage des voix, le choix du surarbitre est confié à une puissance tierce, désignée de commun accord par les parties.

« Si l'accord ne s'établit pas à ce sujet, chaque partie désigne une puissance différente et le choix du surarbitre est fait de concert par les puissances ainsi désignées ».

CHAPITRE II

CRITIQUE DE LA CONVENTION DE LA HAYE AU POINT DE VUE DE LA MÉDIATION ET DES BONS OFFICES

Que faut-il penser de la Convention de La Haye ? Constitue-t-elle un progrès en ce qui touche le règlement pacifique des conflits internationaux ? Et, à ce point de vue, les promoteurs de la Conférence, et ceux qui avaient mis en elle leurs plus grandes espérances, ont-ils lieu d'être satisfaits ?

Certes, nous ne dissimulerons pas que l'œuvre des diplomates et des hommes d'Etat réunis à La Haye, prête, sur plus d'un point, le flanc à la critique. Mais de là, à conclure, ainsi que quelques uns l'on fait, que cette œuvre est absolument nulle et que même, elle constitue un échec pour le Gouvernement de l'empereur Nicolas II, il y a loin.

Sans doute, on ne peut que regretter que le pape ait été laissé en dehors de la Conférence. Il est vraiment incompréhensible que le chef du pouvoir spirituel, celui qui, par sa mission et par sa situation, est, seul, en état d'exercer une influence

bienfaisante dans le sens du développement des idées pacifiques, n'ait pas été appelé à donner son avis sur une question où, d'après le sentiment de tous les peuples, même ceux qui ne sont pas catholiques, son autorité est la plus grande. Car, ce n'est un mystère pour personne, que la plupart de ceux qui aujourd'hui encore nourrissent l'espoir de voir se réaliser un jour l'idée d'un tribunal international c'est vers le pape qu'ils dirigent leurs regards. Et il n'était certes, pas catholique celui qui, en 1869, adressait au pape l'appel le plus noble, le plus chaleureux et le plus éloquent (1).

Sans doute encore il n'y a pas à se féliciter de l'état d'esprit des délégués à la Conférence qui se sont opposés à ce que la Convention fût ouverte, en

1. Voici comment s'exprimait un protestant, David Urquhart, dans son *Appel au pape Pie IX pour le rétablissement du droit public des nations* : « ... Anceps est potentia et gloria vana ; id tantum potens et durabilis quod remedium ad morbos et errores hominum afferat. — Potentia illa tuis in manibus sita est. Potentia alia non est, nec spes. — Oro te, Beatissime pater, ut intelligentiam excelsam et undique permeantem Romanæ Ecclesiæ evoces ad istam scientiam colendam, ab antiquis de « rebus humanis et divinis » dictam, per quam Roma pagana magna nobilis et veneranda fuit. Hoc quoque apud potestatem et voluntatem tuam est. — Miseris, qui mala se ipsis illata nec tolerare nec sanare possunt, in auxilium venias, — per dignitatem regiam, per antiquum titulum tuum, per preteriti memoriam, per urbem sedem imperii quam incolis, per linguam ipsam quâ uteris, — oro. — « Cité par Lacointa préface au tribunal international, par Kamarowsky.

ce sens que les autres puissances non représentées à la Haye n'auront pas le *droit* d'adhérer à cette convention. Elles ne pourront le faire que sous certaines conditions qu'on déterminera plus tard, lorsque l'entente sera établie, à ce sujet, entre les puissances signataires (1). Cette disposition, dont la portée n'échappera à personne, est absolument contraire au caractère d'une œuvre de paix qui, par cela même, a besoin, pour réussir, du consentement de tous les Etats, sans exception. Si les diplomates de la Haye, ne l'ont pas compris, quoiqu'ils aient eu devant eux l'exemple du XXIII^e protocole du Congrès de Paris, c'est que, certainement, ils avaient des raisons pour le faire. Et ces raisons, il n'y a pas à le dissimuler, ne sont pas de nature à rassurer l'opinion sur l'avenir de la Convention.

Sans doute enfin, elle n'est pas rassurante, non plus, la déclaration d'une portée générale faite, en ce qui concerne l'ensemble de la Convention, par la délégation des Etats-Unis d'Amérique (2). Et, somme

1. *Article 60.* — « Les conditions, auxquelles les puissances qui n'ont pas été représentées à la Conférence internationale de la paix, pourront adhérer à la présente Convention, formeront l'objet d'une entente ultérieure entre les puissances contractantes ».

2. *Déclaration des Etats-Unis d'Amérique* : « La délégation des Etats-Unis d'Amérique, en signant la convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux, telle qu'elle est proposée par la Conférence internationale de la paix, fait

toute, il est à regretter que tous les plénipotentiaires à la Haye, tous les membres d'une Conférence de la Paix, aient été trop exclusivement des hommes politiques, préoccupés avant tout et poursuivant par-dessus tout les intérêts de leurs pays et s'occupant seulement en dilettantes, des intérêts de l'humanité. Et surtout, il est à regretter que les grandes puissances ne se soient pas efforcées d'atténuer les défiances des petits Etats à leur égard et que, tout au contraire, elles n'aient pas manqué une seule occasion pour faire voir la contradiction qu'il y avait entre leurs vues et leurs intérêts, d'une part, et ceux des petites puissances, d'autre part.

Mais, malgré cela, on ne peut s'empêcher de reconnaître que la conférence de la Haye, même ainsi mutilée en quelque sorte, et avec une portée restreinte par suite des exigences terribles de la politique, a fait un grand pas dans la voie des solutions pacifiques des conflits internationaux. Personne ne

la déclaration suivante : Rien de ce qui est contenu dans cette Convention ne peut être interprété de façon à obliger les Etats-Unis d'Amérique à se départir de leur politique traditionnelle en vertu de laquelle ils s'abstiennent d'intervenir de s'ingérer ou de s'immiscer dans les questions politiques ou dans la politique ou dans l'administration intérieure d'aucun Etat étranger. Il est bien entendu également que rien dans la convention ne pourra être interprété comme impliquant un abandon par les Etats-Unis d'Amérique de leur attitude traditionnelle à l'égard des questions purement américaines ».

pourra contester que le principe de la médiation et des bons offices, même avec cette réserve « en tant que les circonstances s'y prêtent », tient dans la convention de la Haye une place autrement importante et avec une portée bien plus grande que dans le traité de Paris, le XXIII^e protocole ou la convention de Berlin.

Ici, ce n'est plus l'engagement isolé de l'article 8 du traité de Paris ou de l'article 12 de l'acte général de Berlin ; ce n'est plus le vœu timide du XXIII^e protocole. Les puissances reconnaissent formellement le droit, et implicitement le devoir, pour tout Etat neutre d'offrir sa médiation entre deux Etats en conflit. Et à ce propos, la question si controversée de savoir s'il existe, ou non, un devoir de médiation, se trouve ainsi résolue, d'une façon solennelle, à l'avantage de la cause de la paix. Et pour faciliter l'accomplissement de ce droit et de ce devoir, les puissances n'hésitent pas à proclamer que leur exercice ne pourra jamais être considéré par les parties en litige comme un acte peu amical.

Ainsi donc la convention de la Haye ne se borne pas, comme les trois autres dispositions, à obliger ou à inviter les puissances en litige de recourir, à la veille même des hostilités, à la médiation ou aux bons offices d'une autre puissance. Elle sait qu'en pareille occasion les Etats n'écoutent plus la voix de

la raison, qu'ils se croient menacés dans leurs droits essentiels et dans leurs intérêts fondamentaux et qu'une médiation apparaît, à leurs yeux, comme une faiblesse. C'est pourquoi elle s'adresse aux Etats étrangers au litige, elle leur recommande d'user de leur prestige et de leur autorité morale, de l'ascendant que leur donne leur position dans le monde, pour faire comprendre aux parties, prêtes à entrer en lutte, la folie de leur entreprise.

Certes, les puissances pouvaient, avant aussi, offrir leur médiation ou leurs bons offices ; mais ce n'était point avec le même caractère. Aujourd'hui, après la convention de la Haye, le rôle de médiateur prend un caractère international : c'est, en quelque sorte, au nom de toutes les puissances signataires, qu'un Etat offrira sa médiation en litige. On comprendra, par conséquent, que son efficacité soit autrement grande et qu'à ce point de vue, l'importance de la Convention de la Haye soit indiscutable.

D'autre part, personne ne pourra contester l'utilité morale, si ce n'est l'utilité pratique, des dispositions de l'article 27. Par cet article, ainsi que nous l'avons vu, un nouveau devoir pour le maintien de la paix générale est reconnu et affirmé entre les Etats, comme corollaire de la solidarité qui unit les peuples. Et ainsi que le disait M. Léon Bourgeois devant la troisième commission : « Croyez-vous que

ce soit peu de chose que, dans cette conférence, c'est-à-dire non pas dans une réunion de théoriciens et de philosophes, discutant librement et sous leur seule responsabilité personnelle, mais dans une assemblée où sont officiellement représentés les gouvernements de presque toutes les nations civilisées, l'existence de ce devoir international ait été proclamé et que la notion de ce devoir, désormais introduite pour toujours dans la conscience des peuples, s'impose dans l'avenir aux actes des gouvernements et des nations ? »

En ce qui concerne « la médiation de concert » prévue par l'article 8, comme elle présente le grand avantage de supprimer la nécessité d'une entente parfois très difficile quant au choix d'un médiateur commun, il est à croire qu'elle sera appliquée souvent et qu'elle rendra de réels services à la cause de la paix. D'ailleurs, toute l'utilité de cette innovation consistera dans l'application qu'en fera la pratique. Si les puissances, sincèrement désireuses d'éviter la guerre, ne l'emploieront que lorsqu'elles se trouveront, véritablement, dans l'impossibilité de tomber d'accord sur le choix d'un médiateur commun : elle aura été utile et efficace. Et, dans cet ordre d'idées, il aurait peut-être fallu que la conférence fît pour la médiation de concert, ce qu'elle a fait pour l'arbitrage c'est-à-dire qu'elle donnât aux *seconds* la

mission de choisir un médiateur commun — car il est évident qu'un pareil médiateur a toujours plus de chance d'aboutir. Mais si, au contraire, les puissances choisiront des témoins qui épouseront leurs querelles, non seulement elle n'aura pas répondu à l'attente de la conférence, mais de plus, elle aura servi à accélérer la guerre au lieu de l'éviter.

Enfin, en ce qui concerne les commissions internationales d'enquête, leur importance pratique ne peut échapper à personne. Cette importance a été suffisamment exposée par le chevalier Descamps, dans la partie de son rapport que nous avons cité plus haut. Seulement, il ne faut pas se faire de trop grandes illusions sur l'idée qui a inspiré la proposition russe et surtout sur l'idée — loin d'être désintéressée — qui, certainement, présidera au fonctionnement de cette institution, si ce fonctionnement a jamais lieu. C'est pourquoi, ici, comme pour tout ce qu'a fait la convention de la paix, ce n'est pas à l'utilité pratique qu'il faut s'arrêter. L'utilité de ces commissions d'enquête est grande au point de vue de leur portée morale parce que, comme institution nouvelle ajoutée à tant d'autres, elle est une arme de plus pour l'opinion publique contre les gouvernements belliqueux. Auparavant, les conflits de frontière ne pouvaient être tranchés que par la force ; aujourd'hui l'opinion publique saura qu'il n'y a aucun

inconvenient pour un gouvernement, sûr de son droit, dépourvu d'arrière-pensée et soucieux de maintenir la paix, de nommer une commission d'enquête, à l'occasion de ces conflits. Et le gouvernement qui ne le fera pas, se placera dès le début dans une mauvaise posture devant l'opinion du monde civilisé.

Mais, en dehors de ces considérations pour ainsi dire de détail, et toujours au point de vue de la médiation et des bons offices, l'œuvre de la Convention de la Haye conserve encore une immense portée.

Sans doute, il eût été désirable que la Conférence de la Paix eût consacré le principe de la médiation obligatoire. C'eût été le seul moyen pratique et efficace de garantir, dans une certaine mesure, le maintien de la paix ; et l'opinion publique, qui avait le droit d'espérer de pareilles garanties d'une conférence de la Paix, aurait certainement été plus contente qu'elle ne l'est actuellement de dispositions entourées de tant de réserves que, vraiment, elles n'engagent à rien.

Mais, nous le répétons, ce n'est pas dans ses conséquences juridiques qu'il faut chercher l'utilité de la convention de la Haye. Les grandes puissances n'étaient pas assez sincères, elles n'étaient pas dépourvues de toute arrière-pensée, ainsi qu'on pouvait le remarquer à chaque instant et dès qu'une question mettait en jeu les intérêts, les ambitions, les convoitises de l'une d'entre elles, elles n'étaient

pas assez désintéressées pour qu'elles pussent et voulussent faire quelque chose de sérieux en ce sens.

C'est plus loin et de plus haut qu'il faut regarder. La convention de la Haye marquera dans l'histoire des peuples comme manifestation théorique. Elle marquera comme la protestation solennelle du monde civilisé contre des pratiques d'un autre âge, comme le cri unanime des peuples contre le terrible fléau de la guerre, comme l'écho de cette rumeur universelle qui s'est élevée depuis l'humble chaumière du paysan jusqu'au palais du plus puissant monarque de la terre. Elle marquera l'époque où l'idée de la suppression de la guerre s'est imposée à l'esprit des gouvernements, et où ceux-ci ont compris qu'il fallait faire quelque chose pour l'opinion publique, la calmer, la rassurer sur l'incertitude de l'heure présente et sur les inquiétudes du lendemain.

Qu'importe, maintenant, que cette idée ait reçu une consécration restreinte ? Cette idée, une fois entrée dans l'esprit des gouvernements, de gré ou de force, fera son chemin. Ce n'est pas d'ailleurs du jour au lendemain que les grandes révolutions se font. Est-ce que les guerres privées ont été supprimées d'un seul coup ? Est-ce, facilement, qu'on a abouti à reconnaître les droits des neutres ? Et

n'est-ce pas seulement après de longs efforts qu'on a obtenu l'abolition de la traite ?

Dans une question comme celle-là, qui met en jeu les intérêts les plus divers, les plus contradictoires et les plus essentiels des peuples, où s'enchevêtrent les traditions et les préjugés les plus anciens et où, par conséquent, il s'agit d'avancer à petits pas, à chaque jour suffit sa tâche. Croit-on, par exemple, que nous en soyons encore aujourd'hui sur ce point au *xxm^e* protocole de 1856 ou à l'acte général de Berlin de 1885 ? Certes, nous n'en sommes pas encore à la médiation obligatoire, et l'arbitrage n'est qu'un *pium desiderium*. Mais qui pourrait affirmer que l'une ne sera pas atteinte à la première étape et que l'autre, l'arbitrage, ne deviendra pas une réalité dans un avenir plus ou moins rapproché ?

VU :

Le président de la thèse,
RENAULT.

VU :

Le Doyen de la Faculté,
GLASSON.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Recteur de l'Académie de Paris,
GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction.....	1
-------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

Théorie de la médiation et des bons offices

CHAPITRE I. Les bons offices.....	15
§ 1. Leur caractère.....	16
§ 2. Leur nature.....	20
CHAPITRE II. La médiation.....	24
§ 1. Caractère et nature de la médiation.....	24
§ 2. Médiation offerte, demandée, acceptée, conditionnelle, refusée.....	29
§ 3. La médiation n'est pas obligatoire. Le médiateur n'est pas garant. Les parties conservent la faculté de traiter directement.....	33
§ 4. La médiation peut reposer sur des conventions ou sur des traités de garantie ; elle peut aussi résulter de l'organisation particulière des Etats, en confédérations d'Etats ou en Etats fédéraux	37
§ 5. La médiation peut embrasser toutes les questions internationales. La médiation à l'occasion des guerres civiles.....	41

CHAPITRE III. Différence entre les bons offices et la médiation.....	52
CHAPITRE IV. Différence entre la médiation et l'arbitrage.....	58
§ 1. De nos jours.....	58
§ 2. Avant le xvii ^e siècle.....	65
CHAPITRE V. Différence entre la médiation et l'intervention.....	67
CHAPITRE VI. La médiation collective.....	70
CHAPITRE VII. La médiation armée.....	81
CHAPITRE VIII. Y a-t-il un devoir de médiation ?...	86
CHAPITRE IX. La valeur de la médiation.....	95

DEUXIÈME PARTIE

Applications de la médiation et des bons offices.

Vue d'ensemble.....	101
---------------------	-----

SECTION I

LA MÉDIATION DANS LES TRAITÉS

CHAPITRE I. Clauses marquées d'un caractère de généralité.....	105
§ 1. Traité de Paris du 30 mars 1856...	105
§ 2. Le XXIII ^e protocole du congrès de Paris.....	110
§ 3. L'acte général de la conférence de Berlin du 26 février 1885.....	118
I. Article 11.....	120
II. Article 12.....	122
CHAPITRE II. Droit conventionnel spécial.....	127
I. Chine-Etats-Unis.....	127
II. France-Corée.....	134
III. Italie-Corée.....	134

SECTION II

LA MÉDIATION DANS LA PRATIQUE

CHAPITRE I. La médiation au moyen-âge.....	136
§ 1. Les papes	136
§ 2. Les princes.....	144
§ 3. Les conservateurs de la paix.....	145
CHAPITRE II. La médiation de Bonaparte en Suisse.	148
CHAPITRE III. La médiation dans les rapports de la	
Turquie avec les puissances.....	157
§ 1. Conflit gréco-turc de 1868-1869...	158
§ 2. Conflit relatif aux frontières grec-	
ques de 1878-1881.....	180
CHAPITRE IV. La médiation du pape dans l'affaire	
des Carolines.....	199

TROISIÈME PARTIE

La médiation et les bons offices à la conférence de La Haye.

Vue d'ensemble.....	215
CHAPITRE I. L'œuvre de la convention de la Haye en	
ce qui concerne la médiation et	
les bons offices.....	218
§ 1. Consécration des principes connus.	218
§ 2. Innovation de l'article 27.....	224
§ 3. Innovation de l'article 8.....	229
§ 4. Les commissions internationales	
d'enquête	232
CHAPITRE II. Critique de la convention de la Haye	
au point de vue de la médiation et	
des bons offices.....	241

